A REINVENÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

AGÊNCIAS MULTILATERAIS E PRODUÇÃO SOCIOLÓGICA

ANETE B. L. IVO
Organizadora

A REINVENÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

AGÊNCIAS MULTILATERAIS E PRODUÇÃO SOCIOLÓGICA

Salvador
Edufba
2016

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1991, em vigor no Brasil desde 2009.

Capa, Projeto Gráfico e Editoração
Rodrigo Oyarzabal Schlabitz

Revisão
Ana Maria Luz

Normalização
Susane Barros

Sistema de Bibliotecas - UFBA

A reivenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica / Anete B. L. Ivo (Org.). – Salvador: EDUFBA, 2016.
270 p.: il.

ISBN 978-85-232-1545-3

1. Políticas sociais. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Políticas públicas. 4. Desenvolvimento social. I. Título.

CDD 320.6

Editora filiada a

CBaL
Câmara Bahiana do Livro

EDUFBA
Campus de Ondina
40.170-290 – Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3283-6160 / 3283-6164
edufba@ufba.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Este livro resulta da pesquisa *A Reinvenção do Desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica contemporânea*, cujo objetivo é analisar a circulação de ideias, a influência e as relações complexas entre as agências multilaterais e a agenda de pesquisas das Ciências Sociais, especialmente da Sociologia, nas duas últimas décadas. Ele representa a continuidade de esforços anteriores de pesquisa, com a produção de textos coletivos e individuais voltados para recompor o estado da arte da Sociologia do Desenvolvimento, inicialmente publicados no *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*, São Paulo, Annablume (2013), e no *Estado da Arte da Sociologia nos estudos sobre desenvolvimento*, Brasília, IPEA (2014). Resulta de uma articulação entre professores pesquisadores de diferentes campos disciplinares, vinculados a programas de pós-graduação e a centros de pesquisas universitários, que buscam analisar e reconstruir os parâmetros do desenvolvimento e das Ciências Sociais no contexto contemporâneo, de uma perspectiva sociológica, política e das relações internacionais, com base numa agenda global formulada por várias organizações internacionais, especialmente em relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda Pós-2015 das Nações Unidas.

Com essa publicação, pretende-se transcender o espaço restrito da pesquisa e da produção individual de cada pesquisador associado e possibilitar diálogos mais amplos, questionando as relações complexas e interdependentes entre as agências multilaterais (PNUD, Banco Mun-

dial e outras) e as metas do desenvolvimento projetadas e pactuadas numa agenda global, na sua interface com a produção acadêmica da Sociologia, com governos e instituições da sociedade civil em diferentes temáticas: a governança; o desenvolvimento sustentável e povos indígenas; a problemática das cidades e dos assentamentos humanos pela urbanização crescente; o desenvolvimento humano; e as novas relações de cooperação entre países, no sentido Norte e Sul e na relação entre países do Sul na nova ordem global. Cada um desses estudos formula com autonomia novos questionamentos da perspectiva de cada área de conhecimento, revelando novas assimetrias entre os processos globais e nacionais prospectados.

A pesquisa *A reinvenção do desenvolvimento* foi apoiada pelo Edital Universal nº 14 do CNPq (2012) e contou com a colaboração de pesquisadores de distintas instituições e áreas de atuação. Com base em indicações metodológicas gerais da coordenação do projeto de pesquisa, cada pesquisador formulou seus estudos específicos com autonomia, valendo-se dos conhecimentos acumulados em suas trajetórias acadêmicas e em seus campos disciplinares de formação e pesquisa. A sintonia entre as proposições metodológicas da coordenação do projeto e as contribuições elaboradas pelos autores ofereceu a riqueza das abordagens – aqui reunidas, em caráter original –, abrindo novas interfaces e caminhos interdisciplinares no debate contemporâneo sobre desenvolvimento.

O caráter interdisciplinar da temática e da pesquisa exigiu um esforço adicional dos autores: o de articular suas experiências e conhecimentos num diálogo com a Sociologia, enriquecendo a análise e contribuindo para a renovação da agenda do desenvolvimento contemporâneo. O resultado delineia um novo regime de ação global, orientado para a mudança social e institucional, na pactuação de novos compromissos com temáticas tais como o enfrentamento da pobreza, os novos regimes de governança e desenvolvimento em diferentes escalas, o desenvolvimento sustentável e a agenda dos povos indígenas, a questão urbana e dos assentamentos humanos, os usos do

desenvolvimento humano na produção sociológica mais recente e as relações de cooperação intergovernamentais entre países.

A originalidade desse projeto assenta-se em três perspectivas associadas. A primeira resulta do diálogo e da reconstrução interdisciplinar, ambos alimentados pelas dimensões conceituais do desenvolvimento postuladas pelas agências internacionais em diversos programas e escalas. Esse esforço exigiu um ir e vir constante das diversas disciplinas à produção sociológica em temas específicos. Uma segunda perspectiva inscreve-se numa visão analítica e crítica desses processos, sem adesão normativa aos prognósticos dessas organizações internacionais, visando a contribuir para a dinâmica sempre inacabada entre a pesquisa, a produção de conhecimentos, a política e um regime de ação para a mudança social, protagonizada por diversos agentes. Por fim, essas análises permitem observar, no plano da práxis, como se tecem as relações complexas e dialéticas entre a ciência, os atores e a política, considerando as organizações internacionais como agentes políticos globais em interação permanente com o setor público intergovernamental e a sociedade civil dos países e a comunidade acadêmica. Sabe-se, no entanto, que os resultados aqui apresentados têm caráter provisório, não pela natureza exploratória das análises, mas pelo caráter histórico do conhecimento nas Ciências Sociais, que, em interação com a realidade social, se modifica constantemente, interpelado no curso da sua própria ação pelas críticas, o que alimenta uma dialética continuada e reflexiva entre conhecimento, política e ação social global.

Ainda que essas pretensões pareçam ambiciosas, considerado o horizonte modesto desse projeto em termos de equipe e financiamento, sabe-se que os resultados vêm avançando progressivamente, abrindo-se a novas perspectivas e conhecimentos, propiciando uma aprendizagem no debate público e com as reflexões trazidas por interlocutores em diversos fóruns de discussão. Em que pesem os seus limites e a cautela sobre os alcances da pesquisa, os resultados apresentados alimentam e possibilitam novas perspectivas e dilemas das

investigações no âmbito da interdisciplinaridade e das escalas entre a produção da Ciência Social e os processos globais.

Aos colegas que compartilham dessa iniciativa, e aos demais colegas que integraram etapas anteriores desse projeto expresso aqui meus agradecimentos pelas colaborações inestimáveis, tanto na pesquisa e no fomento como nesta publicação coletiva.

Como responsável coordenadora dessa investigação, minha dívida pessoal não se esgota com esses colegas, autores que colaboraram na discussão de aspectos da agenda do desenvolvimento sustentável em escala global e sua relação com a produção sociológica, sob inúmeras formas e estratégias. Cada pesquisador trabalhou com autonomia, fez escolhas, desdobrou e mobilizou recursos analíticos próprios para cada subtema do projeto (capítulos), dialogando com o desenho metodológico da pesquisa.

Quero manifestar um agradecimento especial à coordenação do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) e ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (PPGCS), ambos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (FFCH-UFBA), que acolheram institucionalmente a execução desse projeto. Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (PPPSC-UCSAL), instituição de vínculo da coordenação do projeto; ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisas em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Humanidades, Artes e Ciência Professor Milton Santos (IHAC) da UFBA pela colaboração com esse projeto; ao Instituto de Psicologia (IPS) e à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFBA, instituições acadêmicas de colaboradores deste livro, a todos nossos agradecimentos.

Faço uma especial menção a Mateus Santos Silva, doutorando na Universidade Federal de Minas Gerais, que participou no levantamento e sistematização dos dados dos grupos de pesquisa em 2012 (retomado em parte no segundo capítulo desse projeto), e a Maria Auxiliadora Alencar pelo apoio técnico durante toda a vigência do projeto.

Por fim, essa iniciativa não teria sido possível sem o apoio financeiro do CNPq e da Editora da UFBA (EDUFBA), que depositaram confiança no trabalho acadêmico desses pesquisadores na realização da pesquisa e deste livro. A todos e em nome de todo grupo e das instituições associadas, minha gratidão.

Salvador, 5 de agosto de 2016.

Anete B. L. Ivo
Coordenadora do Projeto

AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E COMUNIDADES EPISTÊMICAS[1]

Anete B. L. Ivo

As mudanças do Estado desenvolvimentista, na década de noventa e dois mil, integram um novo regime de acumulação global, sob a hegemonia do mercado, e impõem processos de reforma dos Estados (nacionais) na área social e de ajuste fiscal, considerados como "inovações" institucionais na medida em que produzem inflexões nos pilares do *Welfare* e no pacto social e político entre trabalhadores assalariados, empresários e Estados do pós-Segunda Guerra.

Essa transição reorienta as formas de mediação do conflito redistributivo entre ativos e trabalho, e implica uma "virada" epistemológica que reforça paradigmas "solidaristas" e institucionais de integração das massas populares ao mercado, formas cooperativas entre setores públicos e privados, ou cooperação entre países, ou seja, promove arranjos de governança pactuados entre agências multilaterais, Estados nacionais, mercado e sociedade civil, em diversas escalas. No plano cognitivo, essas transformações redefinem problemáticas sociais, ou impõem reflexões críticas da agenda de pesquisa, especialmente orientada para observar os seus efeitos no âmbito da política, da estrutura social e do encaminhamento das questões sociais.

Este texto visa a apresentar, ainda de forma preliminar, as normativas difundidas pelas agências internacionais de desenvolvimento, particularmente o Banco Mundial (BM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com base em seus relatórios anuais. O entendimento é de que a ação dessas agências se articula ao contexto político e econômico da reforma neoliberal, seja na produção de "consensos relativos"[2] aos regimes de ação favoráveis à integração das camadas sociais empobrecidas ao mercado, num contexto de crescimento, ou, inversamente, na sua contraposição, pela formulação crítica a essa nova ordem social, em grande parte produzida por análises das ciências sociais.

Portanto, os novos sentidos da noção do desenvolvimento na agenda internacional, nos anos noventa e dois mil, além de imperativos econômicos, políticos, sociais e ideológicos, implicam também uma dimensão cognitiva. Em que campos temáticos as agências multilaterais reorientam o sentido e as ações para o desenvolvimento no período de 1990 a 2014? Que problemas são tratados, que mediações são postas do ponto de vista das inovações institucionais na agenda dos países e qual a sua função na produção do conhecimento? Este texto integra o projeto *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e a produção sociológica contemporânea* apoiado pelo Edital Universal n. 14 do CNPq (2012) e busca oferecer elementos contextuais que possibilitem entender a dinâmica de um regime de ação para o desenvolvimento, no âmbito global, com base nas normativas do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas, no período. Ao final levanta algumas hipóteses sobre as relações ambíguas entre esses regimes de ação, a produção da política em diferentes escalas e o campo das ciências sociais, ou seja, busca desvelar novas relações dialéticas e conflitivas entre saber e poder.

A ação das agências internacionais nos anos 1990-2014

Para os agentes econômicos, a década de 1980 foi considerada como a "década perdida", devido à estagnação econômica dos países

da América Latina, com retração da produção industrial, volatilidade dos mercados e redução do ritmo do crescimento. A constituição de uma nova agenda internacional, na década de 1990, parte de um diagnóstico crítico dessa crise e recomenda novos arranjos institucionais de inspiração liberal e conservadora para enfrentá-la, como o ajuste fiscal dos Estados (nacionais) e as ações de governança em escalas locais e global no encaminhamento de problemas globais, a exemplo dos programas de combate à pobreza e de proteção ao meio ambiente. Para entender os significados dessa agenda, o texto apresenta o repertório temático das agências internacionais e como elas emergem como atores fundamentais no contexto dos anos 1990 e 2000, na difusão de ideias para a pactuação de um novo desenvolvimento "global".

As Nações Unidas, o Banco Mundial (BM) e o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) têm atuado na difusão de ideias e orientações sobre "temáticas conflitivas" entre países, – tais como danos ambientais, avanços da pobreza e a desigualdade entre países, segurança, especialmente em regime de paz –, redefinindo a necessidade de um novo padrão de "cooperação", seja em termos de responsabilidades compartilhadas entre o setor público e o privado, seja na formação de coalizões geopolíticas regionais entre países, na perspectiva de inovações institucionais, econômicas e sociais.

A seguir, apresentam-se os objetivos e os âmbitos de atuação do BM e do PNUD, de forma a identificar semelhanças e diferenças entre as agendas propostas e observar elementos do *modus operandi* adotado nos anos 1990–2014, tomando por base definições encontradas nos sites dessas agências.

- ***O Banco Mundial***

O Banco Mundial (BM) é uma instituição especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que congrega 187 países-membros. O Banco está sediado em Washington e seu presidente é eleito pelo Conselho de Administração para um mandato de cinco anos. O principal papel do Banco é ajudar financeiramente os países em vias de desenvolvimento nas áreas de educação, agricultura, indústria e saúde.

O Banco articula cinco instituições de caráter financeiro voltadas para ajudar economicamente os países, do ponto de vista de uma agenda de crescimento, via empréstimos a aqueles países de renda média e aos mais pobres, ajudando-os a superarem os óbices ao crescimento. Além desse fomento mercantil, o Banco também funciona na arbitragem de diferenças entre agentes, em relação a investimentos. São instituições que compõem o Banco Mundial:

- O **Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD),** criado em 1944 e que reúne 187 países. Ele tem por objetivo reduzir a pobreza nos países com renda intermediária e nos mais pobres, mas solventes, por via de empréstimos e garantias, com base em seus instrumentos de gestão de riscos e serviços de análise e dos conselhos. O essencial dos recursos do BIRD origina-se dos mercados de capitais mundiais, mas vem também de emprestadores (mutuários) mais conhecidos.
- A **Sociedade Financeira Internacional** (IFC), que financia empréstimos e fundos próprios que visam a favorecer o investimento privado nos países em desenvolvimento. Criada em 1956, ela conta com 184 países-membros e se constitui na mais importante instituição mundial de ajuda ao desenvolvimento das atividades do setor privado.
- A **Associação Internacional para o Desenvolvimento** (IDA), que foi fundada em 1960 e reúne 165 países membros. Ela atua na concessão de empréstimos e subvenções a programas, visando a estimular o crescimento econômico. Ela também pode fazer doações para os países mais pobres.
- O **Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos** (CIRDI), que é uma instituição independente e congrega 140 países-membros. Seu objetivo é fornecer meios de reconciliação e arbitragem das diferenças relativas aos investimentos internacionais. O CIRDI entrou em ação em 1966 e, hoje,

é considerado como a principal instituição internacional dedicada à regulação das diferenças entre investidores e Estados.

- A **Agência Multilateral de Garantias dos Investimentos** (MIGA), cuja missão é promover os investimentos diretos nos países em desenvolvimento para ajudar a sustentar o crescimento econômico e reduzir a pobreza. A Agência foi criada em 1988, sendo a mais jovem dentre as cinco instituições que compõem o BM, contando atualmente com 154 membros.

Em relação ao financiamento, o BM é composto por um Conselho de Governantes e outro Conselho de Chefes e Executivos para cada uma das agências que compõem o banco. Os cinco países que mais contribuem financeiramente no BIRD e possuem votos proporcionais às suas contribuições, são: EUA (16,53%); Japão (7,93%); Alemanha (4,53%) Reino Unido (4,34%) e França (4,34%). (CAVALCANTI, 2008) Essa participação indica forte hegemonia dos EUA e do Japão nas decisões. Alemanha, França e Reino Unido alcançam, juntos, 13,09% e não chegam ao percentual de participação dos EUA.

- ***O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)***

O PNUD é um dos principais organismos multilaterais de desenvolvimento, presente em mais de 170 países e territórios. Ele busca contribuir para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades e exclusões. Na forma como ele enuncia:

> Nós ajudamos os países a elaborar políticas, a desenvolver competências e atitudes na formação de liderança e parcerias, a reforçar suas capacidades institucionais e a compartilhar de soluções para problemas concernentes às seguintes questões:
>
> - Desenvolvimento sustentável
> - Governança democrática

- Clima e adaptação
  Em todas as nossas atividades estimulamos a proteção dos direitos do homem e a participação ativa das mulheres.

Num mundo com recursos limitados, o PNUD e seus parceiros apoiam a utilização mais eficaz dos recursos internacionais da ONU alocados para o desenvolvimento. Em cada um dos escritórios do PNUD, os seus representantes coordenam atividades e iniciativas em matéria de desenvolvimento do sistema das Nações Unidas, cuidando para garantir a integração estratégica do país no contexto internacional.

O PNUD administra igualmente um *Fundo de Equipamento das Nações Unidas*, que ajuda os países em desenvolvimento no crescimento de suas economias, complementando as fontes existentes de ajuda ao desenvolvimento com subvenções e empréstimos, além do apoio do programa de Voluntários das Nações Unidas (VNU), que aglutina mais de 6.000 voluntários originários de 160 países, atuando pela paz e pelo desenvolvimento no mundo inteiro.

O *Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano*, elaborado anualmente pelo PNUD, estimula o debate sobre as principais questões do desenvolvimento, na agenda internacional, desde 1990. Com base na experiência adquirida nos territórios de atuação e sua *expertise* acumulada no tema do desenvolvimento, o PNUD apoia esforços que visam a atingir os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015, em cada país, e definir um programa de desenvolvimento sustentável para o pós-2015.

A *Cúpula do Milênio das Nações Unidas*, seguindo a filosofia do PNUD, definiu esses objetivos e metas, visando a: "Civilizar a economia mundializada ou garantir que a mundialização se torne uma força positiva para todos os povos do mundo" (*Declaração do Milênio*, adotada pela Cúpula do Milênio das Nações Unidas, 6 a 8 de setembro de 2000).

Os ODM, adotados pelos 191 Estados-membros das Nações Unidas, constituem, portanto, uma agenda ambiciosa para reduzir a

pobreza, suas causas e manifestações, envolvendo compromissos de países e governos com políticas sociais voltadas para o enfrentamento dos oito objetivos (metas) a serem atingidos até 2015 (New York, setembro 2000):

- *Reduzir a pobreza* – Reduzir à metade a proporção da população cuja renda é inferior a um dólar por dia e a proporção de pessoas que passam fome.
- *Atingir o ensino básico universal* – Assegurar a educação primária a todos.
- *Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres* – Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário (até 2005) e, se possível, em todos os níveis até 2015.
- *Reduzir a mortalidade na infância* – Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade das crianças com menos de cinco anos.
- *Melhorar a saúde materna* – Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.
- *Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças* – Acabar com a propagação da AIDS, controlar o paludismo e outras graves doenças e começar a inverter a tendência atual.
- *Garantir a sustentabilidade ambiental* – Assegurar um meio ambiente viável, integrando os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e invertendo a tendência atual de desperdício dos recursos ambientais.
- *Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento* – Implementar parcerias (cooperações) para o desenvolvimento.

Principais temas de atuação do PNUD

São três os campos de atuação do PNUD,que se expressam também em metas sociais para viabilizar os ODM: o *desenvolvimento sustentável*; a *governança democrática* e a *adaptação dos países aos riscos de catástrofes*, como condições básicas de erradicação da pobreza e enfren-

tamento dos riscos ambientais, num contexto de crescimento econômico, governança e parceria democrática.

- ***Desenvolvimento sustentável***

O objetivo do PNUD, nesse campo, é estimular a transição do desenvolvimento, evitando danos irreversíveis ao meio ambiente e fazendo com que o crescimento beneficie também os grupos pobres e marginalizados.

Para tanto, o PNUD ajuda os países a lutarem contra dois problemas associados: a) pobreza, a desigualdade e a exclusão, envolvendo ou desenvolvendo capacidades, ou seja, os conhecimentos, competências e tecnologias para preservar os ganhos do desenvolvimento; e b) a integração das questões ambientais nos planos e estratégias nacionais de desenvolvimento, ajudando os países a realizarem reformas, inovações, parcerias e financiamento, de forma a gerar empregos e garantir segurança social.

- ***Governança democrática***

Um segundo campo de ação diz respeito a arranjos institucionais de governança democrática. Nessa área, o objetivo do PNUD visa a oferecer serviços eficazes e equânimes a todos os cidadãos e reforçar o Estado de direito e a seguridade, ajudando as instituições de governança local a se tornarem inclusivas e responsáveis. Para alcance desse objetivo, o PNUD apoia as instituições em reformas constitucionais, na organização de eleições legítimas, no reforço dos parlamentos, de modo a encontrarem soluções práticas na promoção da paz, na redução dos riscos, favorecendo o desenvolvimento com base em ações de negociação, reconciliação, autonomização e inclusão dos agentes.

- ***Clima e adaptação***

A ação do PNUD, nesse eixo temático, consiste em integrar os problemas do clima, os riscos de catástrofes e a energia em escala nacional, de forma a reforçar a capacidade de adaptação dos países para garantir que o desenvolvimento seja sustentável e que se leve em conta os riscos. Isso porque os efeitos da mudança climática e a exposição

crescente aos riscos de catástrofes ameaçam comprometer décadas de progresso em matéria do desenvolvimento e de esforços visando à erradicação da pobreza. Por essa razão, a adaptação e a redução dos riscos de catástrofes fazem parte da agenda do desenvolvimento do PNUD.

As agendas das duas agências internacionais: Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

A relação entre globalização e desenvolvimento mostra tendências na ordem econômica mundial, sob a forma de processos interativos entre nações e agências internacionais de desenvolvimento, que atuam numa nova "mudança provocada". Essa mudança ocorre não mais exclusivamente sob o protagonismo do planejamento governamental nacional, como na década de 1960, mas na disseminação de diretrizes e metas das agências de desenvolvimento internacional, pactuadas com os Estados. Tais metas atendem às recomendações do Consenso de Washington, e implicam redução de responsabilidade dos Estados (nacionais) ou partilhas de responsabilidades entre agentes públicos e privados na agenda social, associada à tendência de liberdade do mercado dos capitais.

Os problemas do desenvolvimento, na década de 1990, especialmente nos anos 1992, consistem, portanto, em formas de interdependência dos países numa economia globalizada e no fluxo de capitais segundo a orientação do mercado livre, o que envolve fortes ajustes institucionais do Estado nacional em favor dessas orientações, as quais, segundo alguns especialistas, configuram formas indiretas de interferência sobre a soberania desses países, como analisam Osmond (1998) e Ivo (1998).

A noção de "sustentabilidade", que acompanha os pactos internacionais e as recomendações contra riscos ambientais, supõe o reconhecimento de uma tensão preexistente da transferência de riscos entre países ricos e pobres, além do impacto e da gestão de riscos dos grandes projetos sobre os territórios, especialmente aqueles em infra-

estrutura, como energia. Tais projetos contrapõem empresas, governos e populações tradicionais preexistentes, como microagricultores, comunidades indígenas e outros grupos sociais ocupantes desses territórios, no que diz respeito à contrapartida de garantia de direitos dessas populações.

A agenda da luta contra a pobreza – objeto de discussão de cúpulas e tema dos relatórios das agências – tem influenciado o tratamento das políticas sociais pela via de programas sociais focalizados de transferência de renda e de democratização do crédito para as camadas populares, estimulando-se a economia pela inserção das famílias no âmbito do consumo e apoio ao empreendedorismo das classes populares.

As "inovações" no enfrentamento da pobreza combinam, portanto, dois paradigmas articulados.[3] De um lado, há o paradigma de capacidades humanas e atendimento das necessidades básicas (Amartya Sen, PNUD), segundo o qual as estruturas reprodutivas das comunidades mais pobres devem ser reapropriadas como "ativos" no estímulo a processos de desenvolvimento local, mesmo em situação de vulnerabilidade e pobreza extrema. Há, portanto, o deslocamento de uma abordagem da redistribuição, própria do tratamento da economia política, para a ênfase em mecanismos estratégicos microssociais de inserção das famílias no mercado. Desloca-se, desse modo, a "polarização de conflitos" para um quadro de pactuação e responsabilidades partilhadas dos agentes sociais, em lógicas de expansão das atividades econômicas pelo consumo. Já a intervenção pública das políticas sociais pela via da transferência focalizada de renda orienta-se segundo um paradigma da escolha pública racional, e mobiliza dispositivos estáticos e focalizados de tratamento do social, subordinados estrategicamente ao cumprimento de metas orçamentárias predefinidas. Atua sobre estratos de renda mais baixa, definidos com base na noção de pobreza absoluta de renda. Tais políticas dissociam operações dinâmicas e relativas da pobreza e das desigualdades de renda, desvinculando-se da inserção dessas camadas no mercado de trabalho. Desconsideram-se, portanto, as relações intrínsecas entre

produção e reprodução das camadas de trabalhadores em condições de extrema pobreza, que compõem segmentos de trabalhadores autônomos e trabalhadores por conta própria do mercado de trabalho urbano.

Durante a década de noventa, a agenda do PNUD tratou das seguintes temáticas: a introdução de uma nova noção de desenvolvimento, como "Desenvolvimento Humano" (DH), assentada na noção de capacidades humanas e na afirmação dos Direitos Humanos, criando-se um indicador sintético e comparativo dos países em termos socioeconômicos, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); o financiamento do desenvolvimento humano; a contraposição entre a dinâmica do crescimento e fatores inerentes ao desenvolvimento humano (como pobreza, consumo e segurança); a assimetria entre os gêneros como dimensão das desigualdades; um padrão internacional do desenvolvimento e prognósticos para o novo século, em termos da mundialização da economia; e a participação popular na sustentação dessas capacidades e no desenvolvimento humano (Quadro 1).

Quadro 1 – Agenda temática das agências internacionais (Década de 1990)

ANO	PNUD	BANCO MUNDIAL
1990	Conceito e medição do desenvolvimento humano	-
1991	Financiamento do desenvolvimento humano	-
1992	Dimensões internacionais do desenvolvimento humano	Desenvolvimento e meio ambiente
1993	Participação popular	Investindo em saúde
1994	Novas dimensões da segurança humana	Infraestrutura para o desenvolvimento
1995	Gênero e desenvolvimento humano	Trabalho num mundo integrado
1996	Crescimento econômico e desenvolvimento humano	Do plano ao mercado
1997	Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza	O Estado num mundo de mudanças
1998	Consumo para o desenvolvimento humano	Entrando no Século XXI
1999	Mundialização com humano	idem

Fontes: elaboração do autor (2015) com base em Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial (1992-1999) e sobre o Desenvolvimento Humano do Banco Mundial (1990-1999).

O Banco Mundial iniciou a divulgação do seu relatório anual a partir de 1992. As temáticas tratadas referem-se ao enfrentamento

da questão ambiental, à infraestrutura para o desenvolvimento, às redefinições do papel do Estado, à privatização de serviços e à reorientação do trabalho numa economia globalizada.

É singular que a agenda de Desenvolvimento Humano não trate de questões relativas ao conflito redistributivo, como as desigualdades de renda e o trabalho, centrais aos regimes de crescimento (o trabalho assume, então, uma noção abstrata de "formador de renda"). Na realidade, a noção do desenvolvimento do PNUD, na década de 1990, parte de uma crítica ao economicismo apoiado exclusivamente na renda, considerado restritivo, deslocando a dimensão da redistribuição dos ativos nacionais para o âmbito das capacidades individuais em termos de atributos ou capacidades humanas para a liberdade (a formação de sujeitos autônomos). Pode-se, então, levantar a hipótese de que a noção de desenvolvimento humano, traduzida como valores e atributos individuais qualificadores da dimensão humana, fora da matriz conflitiva dos direitos sociais, teria função pacificadora num regime de crescimento e acumulação, podendo mistificar o conflito entre ativos e trabalho e o acesso aos direitos sociais pela noção fundante dos direitos humanos como valores intrínsecos à dimensão do desenvolvimento social. A agenda do Banco Mundial parece indicar os pilares da transição no período, em termos da discussão de temas relativos a: infraestrutura, reforma e ajustes institucionais do Estado, transferência dos serviços básicos e públicos para o mercado, contradições do trabalho num regime globalizado de acumulação, além de preparação da mudança para o século XXI (Quadro 1).

Nos anos 2000, o PNUD associa à agenda da pobreza também algumas dimensões políticas, como democracia, formas de luta e resiliência na articulação entre sustentabilidade e equidade no monitoramento de bens escassos, como a água, no reconhecimento da ascensão do bloco de países do Sul e na cooperação entre países.

O Banco Mundial inicia a década acompanhando a agenda do PNUD no enfrentamento da luta contra a pobreza.[4] Em 2013, em razão da crise de 2008 e das formas de resiliência daí resultantes, apresenta um balanço financeiro, orienta a construção de serviços para o merca-

do, retorna à questão do conflito ambiental e da desigualdade entre os gêneros (como parâmetros de equidade) e ao enfrentamento de questões do trabalho (Quadro 2).

Quadro 2 – Agenda temática das agências internacionais (2000-2014)

ANO	PNUD	BANCO MUNDIAL
2000	Direitos humanos e desenvolvimento humano	Enfrentando a pobreza
2001	Colocar o avanço tecnológico à serviço do desenvolvimento humano	Idem
2002	Aprofundar a democracia em um mundo fragmentado	Construindo instituições para o mercado
2003	Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: um pacto entre as nações para eliminar a pobreza	Desenvolvimento sustentável num mundo dinâmico
2004	A liberdade cultural no mundo diverso de hoje	Produzindo serviços para pessoas pobres
2005	A cooperação internacional diante de uma encruzilhada: ajuda ao desenvolvimento, comercio e segurança em um mundo desigual	Um melhor investimento climático para todos
2006	Para alem da escassez: poder, pobreza e crise mundial da água	Equidade e desenvolvimento
2007/2008	A luta contra a mudança climática: solidariedade frente a um mundo dividido	[2007] Demonstração financeira
2008	-	Agricultura e desenvolvimento
2009	Superando barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos	Disparidade espacial e política de desenvolvimento
2010	A verdadeira riqueza das nações: caminhos ao desenvolvimento humano	Desenvolvimento e mudança climática
2011	Sustentabilidade e equidade: um melhor futuro para todos	Conflito, segurança e desenvolvimento
2012	-	Gênero, igualdade e desenvolvimento
2013	A ascensão do Sul: Progresso humano num mundo diversificado	Trabalho
2014	Sustentando o progresso humano: redução da vulnerabilidade e construção da resiliência	Riscos e oportunidades

Fontes: elaboração do autor (2015) com base em Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial e sobre o Desenvolvimento Humano do Banco Mundial (2000-2014).

Comparando as agendas, observa-se que não há uma linearidade temporal entre ambas, mas uma complementação entre elas: enquanto o BM trata mais do crescimento econômico e da regulação financeira nos países, o PNUD assume a responsabilidade de uma agenda "social", em termos de valores do desenvolvimento "humano",

enfrentamento das desigualdades de gênero e participação política, mas não trata dos direitos sociais e do trabalho.

O tratamento conceitual e metodológico do desenvolvimento humano produz uma reorientação conceitual, não mais se reportando aos padrões redistributivos, mas às desigualdades culturais, de gênero, ou aos déficits de acesso das pessoas às capacidades universais (educação e saúde), considerando-as como capitais sociais e ativos. A tradução dessas preocupações em metas se expressa nos ODM. Eles operam a agenda social na forma de obrigações pactuadas entre os países quanto a: saúde, educação, desigualdades entre sexos e gerações, meio ambiente e paridade dos países na sua inserção na ordem mundial.

A estratégia do Brasil, do ponto de vista do Banco Mundial, envolve: (i) reformas e modernização do Estado; (ii) melhorias de competitividade e acesso do mercado produtivo brasileiro; (iii) redução das desigualdades e da pobreza; (iv) promoção do manejo ambiental e dos recursos naturais de acordo com a Country Assistance Strategy (CAP) do BID, especificada em Cavalcanti (2008).

Os relatórios do PNUD, no Brasil, tratam de temas sociais estratégicos para o país, tais como: (i) 1996: desafios estratégicos das desigualdades (no âmbito municipal) em termos de educação, combate à pobreza, expansão do emprego e gestão ambiental; (ii) 2005: desigualdade racial em todos os indicadores, considerando os negros como o segmento mais vulnerável da população; (iii) 2009-2010: os valores e o desenvolvimento humano, com base num levantamento qualitativo que examina a 'política como valor', definindo conceitualmente o que são valores, suas medidas, bem como a relação conflitiva desses valores e a educação; os valores e a violência (Quadro 3). Ambas as agências induzem sistemas de avaliação sistemáticos no acompanhamento institucional dos programas, que induzem gradativamente à formação de um amplo consenso sobre a pertinência e aprovação dessas políticas sociais pelos agentes institucionais envolvidos, como analisa Lautier (2010).

Quadro 3 – Agenda de desenvolvimento humano do PNUD, no Brasil, 1996-2010

ANO	TEMA INTERNACIONAL	TEMA DH – BRASIL
1996	Crecimiento económico y desarrollo humano	PRINCIPAIS QUESTÕES SOCIAIS DO BRASIL: DESIGUALDADES ENTRE MUNICÍPIOS. Desafios estratégicos resultantes do modelo de crescimento implementado no Brasil para as áreas de educação, combate à pobreza, expansão do emprego e gestão ambiental. Aborda questões da natureza institucional, focalizando a necessidade de reconstrução do Estado e o crescente papel desempenhado pela sociedade civil organizada.
2005	La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual	RACISMO, POBREZA E VIOLÊNCIA. Analisa as desigualdades raciais em termos de renda, educação, saúde, emprego, habitação e violência, e conclui que os negros estão em situação pior em todos os indicadores. Aborda os mitos raciais surgidos ao longo da história brasileira – como o racismo científico e a democracia racial Analisa a história e os desafios do movimento negro no país e a pobreza política a que a população negra está submetida.
2009-2010	Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano	VALORES E DESENVOLVIMENTO HUMANO Consulta pública realizada pela campanha Brasil Ponto a Ponto, que levou uma pergunta aberta à população brasileira: “O que precisa mudar no Brasil para sua vida melhorar de verdade?” Examina conceitualmente o que são valores, suas medidas e a relação entre valores e educação; valores e violência. Trata das políticas de valor. Oferece uma proposta analítica para a formulação de novos índices de desenvolvimento humano para o Brasil.

Fonte: elaboração do autor (2015) com base em informações disponíveis no site do PNUD no Brasil.

A formação de uma comunidade epistêmica

Comparando as temáticas dos relatórios analisados, pode-se afirmar que os temas têm impacto na difusão de novas ideias, orientando uma “nova ordem social e econômica”, pela definição de parâmetros e compromissos dos Estados em escala mundial. Apesar de o

Banco Mundial induzir reformas do Estado (nacional) em favor da liberalização dos mercados, ele também reconhece o poder desses Estados ao lhes atribuir um papel estratégico na abertura de mercados, no âmbito internacional. Por outro lado, a noção de *good governance*, no âmbito global, atua na mediação de assimetrias entre os países e nas contradições entre a economia e a política, na forma de negociações e responsabilização de países na cooperação interblocos geopolíticos, garantindo formas de consentimento em favor do mercado e do seu programa de ação. Nesses acordos, os dispositivos morais assumem uma "representação virtuosa" de engajamento cívico, que evolui do plano individual dos sujeitos comprometidos na edificação de uma agenda (supostamente) "justa e eficaz", que circula em diferentes escalas, desde a internacional às comunidades locais.

Mediante esses processos e recursos ideológicos, forma-se o que Peter Haas (1992) chama de comunidade epistêmica, em favor da agenda da transição liberal, composta por uma rede de profissionais com conhecimento e habilidades no manejo de programas de combate à pobreza e redução de riscos ambientais, em todo o mundo, os quais influenciam governos na aplicação de tecnologias sociais de gestão da pobreza, organização e capacitação dos agentes, promovendo a transferência de conhecimentos e uma socialização gradativa dos agentes nacionais e ONGs com esses novos valores das agências internacionais. Eles compartilham "crenças" que fornecem os fundamentos morais, técnicos e políticos, "num movimento amplo de construção do consentimento como forma de hegemonia", como analiso em Ivo (2005).

Essa comunidade epistêmica viabiliza processos de transição da ordem social e consolida fundamentos e modelos de intervenção estratégica no âmbito de Estados, municipalidades e famílias, a exemplo dos programas focalizados de transferência de renda, de economia solidária etc.

Como exemplo desse processo, os economistas do Banco Mundial elaboram modelos de projeções em relação ao mercado mundial, bem como prospecções e evolução dos indicadores que servem de base para o planejamento de políticas nacionais, em diversos países

e estudos. Do mesmo modo, o PNUD mobiliza conhecimentos da comunidade científica, a exemplo do trabalho de Amartya Sen, como fundamento para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano, que passa a se constituir parâmetro de hierarquização dos países em termos de equidade e avaliação de políticas sociais.

A importância do Banco, no âmbito da difusão de estudos, pode ser avaliada porseus investimentos na área de pesquisa. De acordo com Stern e Ferreira (1997),

> [...] só o setor de pesquisa do Banco aloca recursos que ultrapassam US$ 25 milhões, além de distribuir e disponibilizar mais de um milhão de livros e artigos. Ele [o Banco] possui um catálogo com mais de 500 títulos que chega a vender entre US$ 10 milhões a 30 milhões por ano.

O montante do investimento em agendas e conhecimento (na geração de ideias) pode ultrapassar expectativas de qualquer universidade, segundo Cavalcanti (2008).

Não se pode, pois, deixar de considerar a influência dessas agendas sobre o universo do conhecimento produzido pela comunidade científica em todo o mundo. Essa comunidade de pesquisadores e consultores interage com essas diretrizes, redefinindo prioridades da ação social e medidas de eficácia em termos do encaminhamento de questões sociais, a exemplo, no Brasil, de estudos sobre desigualdades, com ênfase nas relações raciais e na crise de valores, bem como na relação conflitiva entre educação e violência.

Do ponto de vista da produção das ciências sociais, observa-se um *modus operandi* das agências internacionais na orientação aos governos, em suas políticas, que forma consensos, define regimes de ação e redesenha novos problemas e desafios de pesquisa. Entretanto, essa influência não é unilateral, pois envolve também a crítica e a contestação dos limites dessa agenda. Essa dinâmica associa mudanças "locais" e "nacionais" na interface com os Estados e com a ordem global, mas essa interação, mesmo orientada segundo teses difundidas por essas

agências, não é homogênea, e responde a condições históricas e institucionais preexistentes nos países, a exemplo da questão das relações raciais na agenda do PNUD no Brasil.

Algumas hipóteses preliminares

A confluência entre atores internacionais e agendas de pesquisa, na produção do conhecimento sobre o desenvolvimento, se faz, indiretamente, pelo filtro dos governos e das organizações não governamentais, em ritmos diversos. Por exemplo, as recomendações de adaptação dos países aos riscos, formulada em 2014, é consequente com a ação anterior dos movimentos ambientais e de vários fóruns de discussão sobre o meio ambiente, que resultaram em análises da comunidade acadêmica. Nesse caso, a agenda formulada pela sociedade e os movimentos sociais, as demandas sociais e políticas e a produção acadêmica teriam anterioridade (4) e seriam filtradas pelas agências multilaterais em novas formas regulatórias e normativas, na busca de formação de "consensos relativos". Portanto, a relação entre agências internacionais, ação dos Estados e a produção do conhecimento se orienta por relações dialéticas e contraditórias, na dinâmica entre a ação social e contestatória dos agentes, a área de pesquisa das ciências sociais e a agenda temática repactuada das agências multilaterais, que estabelece novos regimes de ação. Como proposto na metodologia do projeto *A reinvenção do Desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica*.

> A articulação entre as ciências sociais e a *intelligentsia* teria função heurística no pensamento intelectual. Ao mesmo tempo em que a *intelligentsia* intervém, qualificando criticamente o debate público, a produção científica produz e reproduz os acontecimentos sociais e tem função legitimadora de processos políticos na formação da hegemonia. (IVO, 2012, p. 24)

Não há, portanto, uma determinação verticalizada e linear nessa relação, mas a influência estratégica de regimes de ação dos atores

internacionais associados a agentes públicos e sociais dos Estados em processos de formação da hegemonia e contra hegemonia.[5] Nos anos 1990, eles orientam ajustes institucionais do Estado, especialmente na área social, e a desregulação do mercado, liberando os capitais de quaisquer limites e formas regulatórias pelos países; nos anos 2000 assumem uma agenda social na luta contra a pobreza, diante dos efeitos desagregadores e dessocializadores do mercado de trabalho, resultantes da aplicação dos ajustes fiscais; e, na década de 2010, definem uma agenda explícita de enfrentamento das questões ambientais e seus riscos, num quadro claramente conflitivo, considerando-se o contexto da crise estrutural de 2008 e repactuam formas cooperativas entre países do Sul e do Norte num processo de reconfiguração geopolítica. Essa reorientação envolve o reconhecimento implícito, pelas agências, das assimetrias e movimentos entre blocos de países em termos de padrões de crescimento, níveis de desigualdades, danos ambientais e pobreza.

A análise da produção sociológica, sistematizada com base nos grupos de pesquisa na área da sociologia do desenvolvimento (IVO, 2014), fez emergir temas estratégicos e subcampos da pesquisa sociológica do desenvolvimento, no contexto presente, que estabelecem conexões com as temáticas tratadas pelas agências internacionais, fazendo surgir novas regulações e conflitos, e também novas problemáticas de pesquisa do desenvolvimento, diferentes daquelas que prevaleciam na década de 1960.

Isso significa que as questões diagnosticadas e agendadas como prioritárias, em escala internacional, são relevantes para entender novas relações entre agentes (pesquisadores, agentes de governos etc.) e atores no quadro institucional. A produção acadêmica realizada, no entanto, nem sempre expressa uma "redução" da pesquisa a esquemas e sentidos propostos pelas agências internacionais. Ao contrário, muitos trabalhos dialogam com esses dispositivos de uma perspectiva crítica, demonstrando as tensões e assimetrias subjacentes a esses regimes de ação pactuados e os movimentos de hegemonia e contra hegemonia.

A tematização das pesquisas com base nos grupos existentes no CNPq explicitou novas polaridades na dinâmica do desenvolvimento, em termos da divisão internacional do trabalho no mercado globalizado, que atualiza formas assumidas pelo capital na exploração de *commodities*, alterando, por exemplo, as pautas clássicas de prioridade dos estudos urbanos e rurais da década de 1960, nucleados pelo papel difusor da indústria no modelo de substituição de importações, à época. Também explicita novos modos de organização do trabalho, reorientando formas prioritárias do emprego urbano assalariado dos anos 1960, para reforçar análises sobre formas de empreendedorismo e empregabilidade das camadas populares, em conexão com a agenda internacional contemporânea do Banco Mundial, por exemplo, entre outras questões.

Assim, a análise da agenda das agências multilaterais sugere formas complexas de sua difusão e assimilação, tanto na ação pública e social como nas análises acadêmicas, nas quais a "inovação", nos arranjos institucionais propostos, reorienta formas mediadoras do conflito e regimes de ação em paradigmas de cooperação entre agentes públicos e privados, e entre blocos de países e para os quais se constitui como mediadora fundamental a chamada "comunidade epistêmica".

Por outro lado, temas diretamente articulados aos novos paradigmas do desenvolvimento – como os programas de transferência de renda na erradicação da pobreza e políticas sociais – não se articulam ao subcampo da sociologia do desenvolvimento, mas a estudos sobre políticas públicas ou sociais, arranjos de governança ou associativismo, por exemplo. As questões relativas a participação, governança e capital social e redes, ainda que componham o campo de tratamento de alguns GPs da subárea da sociologia do desenvolvimento, são articuladas também ao campo da representação política, do desenvolvimento local ou das políticas urbanas.

Assim, ainda que as conexões entre as agências internacionais multilaterais, uma agenda social nos países e a produção sociológica sejam mais complexas, é inquestionável o papel normativo e operativo das agencias internacionais multilaterais na reorientação de várias

questões sociológicas (desenvolvimento local, desenvolvimento social e humano, programas focalizados, empreendedorismo, questão ambiental, governança local, formas de cooperação e arranjos entre agentes, tanto no âmbito local como internacional, entre blocos de países etc.).

No entanto, as reflexões críticas produzidas pelos pesquisadores também influenciam a formação dessa agenda e a ela retornam, explicitando seus limites críticos, exibindo novas contradições ou requalificando melhor algumas delas. É o que atesta a segunda agenda das reformas dos anos 2000, pós-Consenso de Washington, em termos do enfrentamento da pobreza e do caráter estratégico dos programas focalizados. Do mesmo modo, é uma conclusão que também se expressa em termos políticos, quando as agências reconhecem, de forma implícita, a matriz de conflitos e tensões entre blocos em relação, por exemplo, na agenda de defesa do meio ambiente; ou quando a OCDE divulga preocupações relativas às desigualdades no âmbito da redistribuição e do trabalho, em 2013, quando anteriormente orientava a discussão para a temática da pobreza.

A seguir, apresento algumas dimensões preliminares observadas com base nesse levantamento inicial e que permeiam o discurso e a ação das agências.

- Em primeiro lugar, destaca-se o papel contraditório entre o Banco, como instituição financeira, e seu papel em relação ao desenvolvimento humano, na luta contra a pobreza, como patamar de bem-estar. O papel das agências, como operadoras de sistemas de controle dos empréstimos e da dívida, impõe uma disciplina fiscal que compromete tanto os objetivos da agenda social como a soberania dos Estados.
- A difusão de uma normativa de fomento à participação comunitária ou sobre o caráter cooperativo dos Estados, ou entre agentes públicos e privados, esconde assimetrias que produzem a hierarquização entre agentes e blocos de países no interior do quadro dos arranjos cooperativos. Portanto, a normativa da co-

operação, base da governança, supõe claramente a preexistência do conflito.

- Ressalta-se ainda, no presente, o papel estratégico e contraditório (conflitivo) do acesso a bens públicos naturais, como a água, como direito universal, e a subordinação do acesso a esse bem ou sua distribuição desigual em razão de apropriação privada por grandes corporações, em projetos de energia e prestação de serviços públicos, desrespeitando direitos das populações assentadas nos territórios, além dos riscos para o meio ambiente.
- Considerando-se os recursos intelectuais e financeiros mobilizados pelas agências multilaterais em pesquisas realizadas em países em desenvolvimento, não se pode desconhecer o papel estratégico que elas exercem na influência e na difusão de uma agenda social na produção do conhecimento. O setor de pesquisa do Banco Mundial, por exemplo, aloca um volume significativo de recursos e disponibiliza mais de um milhão de livros e artigos, evidências que demonstram sua grande influência na difusão de ideias quanto à modalidade do desenvolvimento. Ele chega a vender entre US$ 10 milhões a US$ 30 milhões por ano em agendas e conhecimento (na geração de ideias), recursos financeiros que podem ultrapassar expectativas de qualquer universidade. Não se pode, portanto, desconsiderar a influência dessas agendas sobre a produção do conhecimento científico em diversos países, mesmo considerando o exercício da crítica social e política.

Referências

BAAS, S. Participatory institutional development. In: CONFERENCE ON SUSTAINABLE AGRICULTURE AND SAND CONTROL IN GANSU DESERT AREA, Pequim, 1997. Disponível em: <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPan0012.htm>.

CAVALCANTI, A. C. R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. 2008, 213 f. Tese. (Doutorado

em Desenvolvimento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international polity coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

IVO, Anete B. L. Uma racionalidade constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador. *Caderno CRH:* Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, 1997.

IVO, Anete B. L. L´expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia au Brésil. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, n. 80/81, p. 55-63, dec. 1998.

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

IVO, Anete B. L. The redefinition of the social issue and the rethoric on poverty during the 90. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Ed.). *The poverty of the state*: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2005. p. 65-90. Publicado em português, 2006 e em espanhol, 2009.

IVO, Anete B. L. Desenvolvimento e atores sociais. In: IVO, Anete B. L. et al. (Org.). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social*: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013. p. 102-110.

IVO, Anete B. L. Estado da Arte da Sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Sociologia, política e desenvolvimento.* Brasília: IPEA, 2014. v. 2, p. 17-89.

LAVINAS, L. 21st. Century Welfare. *New Left Revew*, n. 84, p. 5-40, Nov./Dec. 2012.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH:* Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, v. 23, n. 58, p. 353-368, maio/ago. 2010.

OSMONT, A. La 'gouvernance': concept mou, politique ferme. *Annales de la Recherche Urbaine,* Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, n. 80-81, p. 19-26, 1998.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento para a erradicação da pobreza.* Lisboa: Trinova Editora, 1997.

SCHINN, T. Formes de division du travail scientifique et convergence intellectuelle: la recherche techico-instrumentale. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 41, n. 3, p. 447-473, 2000.

STERN, N.; FERREIRA, F. The World Bank as ‘intellectual actor. In: KAPUR, D. J.; LEWIS, J.; WEBB, R. (Ed.). *The World Bank*: its first half century. Washington, D.C: Brookings Institutions Press, 1997. v. 2.

WORLD BANK. *O Banco Mundial*. Disponível em: <www. bancomundial.org. br>. Acesso em: jan. 2014.

Sites consultados

<http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/about_us.html>

<http://www.futura-sciences.com/magazines/environnement/infos/dico/d/developpement-durable-banque-mondiale-13364/>

<http://www.bancomundial.org.br/>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000104>

<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>

<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf>

<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>

Notas

1 Este texto é parte do projeto *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais do desenvolvimento e produção sociológica*, vinculado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades – CRH/ Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais PPGCS/ FFCH/UFBA e apoiado pela Bolsa de Produtividade do CNPq. Brasília, maio 2015 [Relatório final da Bolsa de Produtividade apresentado ao CNPq] e pelo projeto Universal - Edital n. 14, CNPq. Foi publicado em *Cadernos do CEAS*, n. 235, 2015. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/28>.

2 Apresento a noção de “consensos relativos” na análise sobre sistemas de *local governance.* (IVO, 1997)

3 A análise sobre a ação do Banco Mundial e do PNUD em relação à agenda contra a pobreza está desenvolvida em IVO (2001, 2005).

4 Lena Lavinas (2013) apresenta a articulação desses dois paradigmas nos programas de transferência de renda: o do capital humano e o da escolha racional.

5 Agradeço o comentário de Cristiana Mercuri sobre a anterioridade da agenda das ciências sociais sobre as agências.

A NOÇÃO DE GOVERNANÇA

UM NOVO REGIME DE AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PRODUÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Anete B. L. Ivo

A noção da governança apresenta um amplo espectro de significados, tributários de contextos históricos e políticos diversos, e também dos distintos campos do conhecimento nas ciências sociais. No âmbito das agências multilaterais[1] ela apareceu num relatório do Banco Mundial sobre a África, o *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth* (1989) e, desde então, tem permeado documentos do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre novas formas de sustentação do desenvolvimento. O termo tem um sentido normativo de "bom governo" (equivalente a "boas práticas" para alcançar-se um "novo" desenvolvimento sustentável), que anuncia um novo regime de ação coletiva, sistema de colaboração e partilha de responsabilidades entre agentes públicos e privados, deforma a assegurar maior eficiência do governo, visando ao desenvolvimento sustentável.[2] Esse regime de ação envolve também processos democráticos, como, descentralização, *accountability*, controle social, consultas amplas à sociedade civil, formas de mediação entre governos, sociedade com base em conselhos, fóruns e participa-

ção social. Ou seja, um amplo campo de ações e significados que torna a noção de governança difusa e polissêmica.

A dimensão territorializada relativa a essa noção, a *local* ou *urban governance*, inspira-se na eficiência alcançada pelos governos descentralizados na Inglaterra, sendo utilizada pelas agências internacionais para o "desenvolvimento" na década de 1990. Em escala local o termo sugere mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, com vistas a criar um Estado eficiente que possibilite o desenvolvimento local via inovação, descentralização das políticas públicas, participação social e formas de cooperação entre setores públicos e privados.

Este capítulo analisa a emergência da noção de governança no âmbito das agências multilaterais[3] como parte da pesquisa *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção da Sociologia contemporânea* apoiada pelo CNPq (2012).[4] Para tanto, apresenta a emergência dessa noção no âmbito dos documentos do Banco Mundial[5] ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990; observa os mecanismos de governança mobilizados pelo PNUD na construção da Agenda Pós-2015 para e definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); sintetiza os principais tipos de governança com base na literatura internacional e nos documentos das agências; e, finalmente, explora os campos de apropriação dessa noção pelas Ciências Sociais, em especial, pela Sociologia, em caráter preliminar. A análise da produção é mais indicativa dos campos e subáreas que utilizam a noção,com base na produção em revistas indexadas e em redes de pesquisa e aponta para tendências atuais da produção sistematizada. Colabora para os resultados aqui apresentados um esforço acumulado pela autora na discussão crítica dessa noção desde meados da década de noventa, especialmente integrada à rede internacional, a Global Urban Research Iniciative (GURI) coordenado pela Universidade de Toronto e no Brasil pelo antigo IUPERJ, que favoreceu os primeiros estudos críticos sobre o tema no Brasil e na comunidade internacional.[6]

O texto abarca, portanto, quatro dimensões de análise: a primeira sistematiza a origem e os usos da noção de governança como apre-

sentada nos documentos do Banco Mundial, discutindo-a com base na literatura internacional, especialmente produzida na segunda metade da década noventa e início dos anos 2000. Esse esforço possibilita entender como essa categoria de alcance médio se constitui no curso de uma dialética entre produção do conhecimento, práxis das agências multilaterais e políticas, inicialmente articulada a uma agenda liberal global e seus ajustes nos países e avançando em processos de ressignificação crítica de novos atores. Ou seja, toma por referência uma "noção situada", segundo o contexto da transição liberal e a contra tendência dos agentes em processos de resistência. A segunda analisa a governança como práxis adotada pelo PNUD na preparação da Agenda Pós-2015 junto aos países e atores da sociedade civil, levando à definição dos campos estratégicos da ação de governança anunciados como suporte aos ODS. Nessa parte, a noção aparece como uma categoria de ação prática, pactuando as discussões preparatórias dos ODS previamente entre a agência, governos e atores. A terceira sintetiza três campos da noção de governança tal como aparece nos documentos das agências e são analisados pela literatura internacional. A quarta identifica as principais problemáticas da produção brasileira, revelando como ela tem sido apropriada pelas Ciências Sociais, particularmente pela Sociologia, com base em duas fontes de pesquisa: a produção de artigos em periódicos indexados na Scientific Electronic Library Online (SciELO); e os Grupos de pesquisado Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, em 2012, autoclassificados na subárea da Sociologia do Desenvolvimento, na sua interface com processos de governança (governança urbana, desenvolvimento local; processos de negociação em situação de conflitos). Essa análise tem alcance limitado e caracteriza apenas os principais "traços do objeto", no Brasil, sem aprofundar criticamente os campos do conhecimento, mas possibilita avançar posteriormente em novas temáticas.

O mapeamento das tendências e significados da noção de governança no campo da pesquisa sociológica contemporânea estimula um exercício crítico dos arranjos de governança e a repactuação do poder em arenas conflitivas do desenvolvimento contemporâneo, tanto no âmbito das arenas e da esfera pública nas cidades, como nos

contextos regionais e rurais de desenvolvimento local ou agrário, onde se observam confrontos entre projetos nacionais (públicos e privados) e comunidades tradicionais preexistentes.

Quanto ao exame das agências, o texto apresenta diretrizes gerais de delineamento da noção, com base em alguns documentos selecionados sobre o tema. Isso porque, em matéria de governança não se pode falar de uma "posição" do Banco Mundial ou dos programas do PNUD. Essas agências mantêm uma interação contínua com vários agentes e atores sociais, a exemplo de consultores de Universidades, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de áreas técnicas dos governos, o que pode resultar numa heterogeneidade de perspectivas entre os colaboradores e também entre as distintas áreas e escalas de atuação da governança, nessas agências. William e Young (1994), ao discutirem o uso da noção de governança pelo Banco Mundial, entendem que parte dos problemas de imprecisão dessa noção não resulta apenas do caráter recente do termo, mas da própria natureza do Banco, que atua em diferentes níveis de ações com governos e consultores, tanto em operações creditícias, visando ao crescimento econômico, quanto no apoio a uma agenda social no enfrentamento da pobreza, em políticas sociais de educação e saúde, e em questões do meio ambiente e acolhe a colaboração de vários consultores acadêmicos com abordagens nem sempre uniformes ou convergentes.

Pode-se antecipar, portanto, que o caráter difuso e polissêmico da noção de governança no próprio Banco reflete a pluralidade de objetivos e campos de ação dos diferentes setores do Banco e os distintos contextos de ação. Isso implica metodologicamente em considerar uma perspectiva de "noção situada", que sugere apreender a noção de forma contextualizada e considerando-se um novo regime de ação e de pactuação entre os agentes. Para evitar tratar de uma "posição oficial" do Banco, como bloco monolítico assume-se, nesse capítulo, a perspectiva adotada por William e Young (1994), optando por restringir a análise aos enunciados das publicações do Banco, sem considerar eles como uma instituição monolítica, ainda

que se reconheça o seu caráter estratégico em regimes de acumulação globalizados.

Considerando a historicidade dos regimes de governança, a nossa abordagem estabelece vínculos da noção com processos políticos e formas de apropriação distintas pelos agentes sociais e políticos, passando, portanto, desde o contexto dos ajustes estruturais, das reformas de Estado, mas também a contra tendência crítica dos agentes sociais, em movimentos de negociação e conflitos para a tomada de decisões da agenda pública. Essa abordagem aproxima-se do que Erving Goffman (1974) concebe *a Frame Analysis*, como *enquadres* usada para compreender no campo da Sociologia o que se chama "contexto", "conhecimento prévio" ou "situação social". Nesse sentido, a noção de governança como será analisada relaciona-se com estruturas sociais e são modificadas pelos agentes em contextos e práticas discursivas "situadas" no curso de uma mudança social ou conflito e estabelece relações dialéticas com a construção de processos de conhecimento.

A hipótese central assumida nesse texto é que a introdução do termo "governança" expressa uma inflexão das formas de racionalização do Estado, das agências e organizações internacionais no contexto da globalização, e integra um processo de "governamentalização"[7] das relações de poder, no sentido formulado por Foucault (1979, p. 277), que considera a noção como resultante de relações "[...] elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado" e, acrescento, também, pela açãodas agências multilaterais na relação entre governos e sociedade no contexto da globalização, desde o final dos anos 1980.

Essa governamentalização se faz numa dinâmica de interação conflitiva entre atores do mercado, do Estado e da sociedade, e gera uma inteligência capaz de produzir adaptações ou inovações nos processos reais e na definição de condutas apropriadas ao liberalismo (valores morais), nos controles do governo sobre a população e a sociedade. Mas essa perspectiva reconhece o poder dos agentes sociais e não se restringe exclusivamente aos governos. Dessa perspec-

tiva, a noção de governança representa um novo regime de ação com vistas à mudança e à pactuação para a tomada de decisão, de cooperação entre governo e atores sociais, num processo contínuo de racionalização,[8] controle e dominação da vida social, mas também de resistência de populações em situação de conflito, que não restringe o poder a um *locus* (governo), mas reconhece, mesmo em questões de governo, o poder social em regimes de "cooperação" (mesmo num quadro de conflito) com vistas à tomada de decisões e, portanto, da produção de consensos parciais.

Esse regime de ação envolve a mobilização de conhecimentos para a tomada de decisão informada e implica a produção da política (ou da não-política[9]). Essas ações visam à promoção da legitimidade e consensos, mas contêm, no seu reverso, conflitos e assimetrias preexistentes entre o poder social e o Estado; agências internacionais e Estados nacionais; e entre sociedade, Estado e mercado.

A inter-relação entre a sociedade e a economia nos territórios produz novos conhecimentos e novos arranjos sociais e políticos que possibilitam a recriação da economia (para além da economia), das instituições (para além das regras) e dos territórios (para além do ambiente construído) traduzidas em relações sociais e políticas, portanto, sociologizadas e politizadas num processo que envolve hierarquias, direção e dominação, a produção de consensos parciais e instáveis, mas também formas de resistência e lutas dos atores sociais pelo direito a bens naturais e públicos, a exemplo da defesa e luta em defesa dos bens naturais pelos povos tradicionais e a luta pelo direito à cidade no âmbito da governança urbana democrática.

A relação entre governança e desenvolvimento: da agenda dos anos 1990 aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015)

A "noção de desenvolvimento" aparece no pós-guerra como um "mito fundador"[10] da sociedade urbano-industrial capitalista, constituindo-se como um processo de modernização da economia e das

relações de trabalho induzidos pelo Estado nacional via planejamento de médio e longo prazo, assentado no progresso técnico e apoiado num pacto prevalecente entre burguesias, trabalhadores e Estado nacional. Esse mito atualiza o ideário iluminista do progresso com base na instauração de um regime econômico de crescimento e bem-estar e de regulação das relações de trabalho assalariadas, prospectando uma "mudança deliberada" da sociedade e do Estado nacionais, como projeto de desenvolvimento nacional.

Essa modernização significou uma etapa no processo de racionalização da sociedade capitalista. Segundo Nun (2001, p. 10)

> [...] para os economistas o objetivo seria o crescimento sustentado do produto *per capita*. Para os sociólogos, a difusão de valores para a racionalização, o universalismo, o desempenho e a secularização. E, para os cientistas políticos, a efetiva institucionalização de uma democracia representativa.

Nele o Estado nacional assumiu papel protagonista do projeto de desenvolvimento nacional, visando a gerar as condições institucionais e de infraestrutura para alavancar a economia, adotando ações protecionistas para a indústria nacional (o projeto de "substituição das importações", em países da América Latina) de modo a prover as condições desses investimentos.[11] (IVO, 2012) Bresser Pereira (2004, p. 57-58) define a noção estratégica de desenvolvimento no pós-guerra,[12] como:

> É o processo de acumulação de capital; acumulação de progresso técnico e elevação do padrão de vida da população de um país, que se inicia com a revolução capitalista e nacional; é o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de cada Estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado.

Mudança nos paradigmas do desenvolvimento a partir da década de 1980

A década de 1980, considerada a "década perdida" da perspectiva do projeto de modernização capitalista, expressa uma crise desse modelo pela redução do ritmo do crescimento, o alto endividamento dos governos se as elevadas taxas de inflação dos países. Do ponto de vista da democracia, observa-se nesse período o florescimento de um poder crescente da sociedade civil, com ampla mobilização da sociedade em torno de demandas da cidadania, organizadas em novos movimentos sociais: o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais, o movimento social no campo e as pressões de ONGs, que se expandem desde 1986, as mobilizações dos intelectuais, da Igreja, dos partidos de esquerda etc. Do ponto de vista político, esse período caracteriza-se por um alto nível do conflito social frente ao Estado nacional, quando o modelo econômico mostra sinais de esgotamento e os Estados nacionais apresentam dificuldades de atendimento das demandas sociais e de manter os ritmos de crescimento.

Esse contexto caracteriza-se por assimetrias entre a agenda democrática interna dos países com os princípios de abertura dos mercados sob hegemonia do capital financeiro e com a agenda do Consenso de Washington, que orienta os países a adotarem políticas monetárias ortodoxas e uma reforma do Estado orientada para um regime de disciplina fiscal, queda da inflação nos países, liberalização financeira com privatizações do patrimônio público nacional. Essa reorientação altera o pacto desenvolvimentista prevalecente, sob protagonismo dos Estados nacionais, da burguesia e dos trabalhadores assalariados urbanos em favor da liberalização do mercado e dos fluxos globais do capital financeiro.

A abertura econômica traz contradições para os Estados nacionais, pois de um lado eles se tornam mais interdependentes, necessitando cooperar entre si para alcançarem objetivos geopolíticos estratégicos, ao mesmo tempo em que, num ambiente de maior competitividade, buscam afirmar o seu protagonismo na ordem mundial. Portanto, a assimetria entre a globalização da economia e a democra-

tização no âmbito dos países abarcou não apenas as empresas, mas, também, os Estado Nação, em agendas de cooperação e competição, alterando internamente o pacto republicano redistributivo em torno das políticas sociais e oferta de serviços públicos e integrando-se a movimentos de hegemonia do mercado, que supõem ultrapassar as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo utilizando-se da ação desses países na dinamização dos mercados, internamente.

A redefinição da noção de "desenvolvimento" como "sustentável" expressa uma mudança paradigmática dos objetivos e da forma de alcançar-se seus objetivos, ultrapassando a dimensão econômica do crescimento e do progresso técnico, para envolver padrões ecológicos socialmente justos e culturalmente aceitos, de forma a satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer as gerações futuras.[13] Ou seja, requalifica o desenvolvimento, destacando as dimensões de justiça ambiental e social, e as regras democráticas no processamento de objetivos conflitantes[14] de difícil compatibilização.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), a noção de desenvolvimento sustentável se consolida como um princípio norteador das iniciativas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente. Entre os acordos firmados na Rio-92, está a Agenda 21, que se desdobra numa série de programas distribuídos em 40 áreas: política econômica, cooperação internacional, combate à pobreza, controle demográfico, proteção da atmosfera e outras.

Essas áreas de atuação implicam um novo regime de governança, de ação concertada entre os agentes públicos e privados, no sentido de ajustarem e compartilharem responsabilidades. Também mobilizam a construção de conhecimentos dos diversos agentes na formulação de diagnósticos e produção de dados para prospectar alternativas. Esse processo indica "campos estratégicos" (focos e objetos) de ação dos governos e dos atores sociais, que são permanentemente alimentados por estudos e pesquisas produzidos por consultores externos para as agências. Existe, portanto, uma realimentação contínua entre a comunidade acadêmica (*experts* e especialistas), as agências multilaterais,

os governos e as entidades civis na elaboração de ações prospectivas para o desenvolvimento sustentável, que alimentam arranjos de governança, articulando atores em diferentes escalas, desde a global até os agentes de organizações locais. Esse processo traduz-se em regras de conduta orientadas segundo valores partilhados de sustentabilidade e responsabilidade, que influenciam novas subjetividades nesses agentes, alargando-se na constituição de consensos.

O processo de governança constitui-se um dos eixos dos ODS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na pactuação de parcerias técnicas entre o PNUD, os governos e vários segmentos e forças sociais dos países, na realização das metas a serem alcançadas por uma geração, de 2016 até 2030. Essa repactuação global, adaptada à especificidade dos países, organiza a vida pública em termos de regras, procedimentos e convenções, consideradas inerentes ao Estado de direito, atribuindo centralidade ao campo jurídico na regulação das populações; dos territórios; do meio ambiente e da segurança.

A origem da noção de governança no contexto do ajuste e reforma do Estado

Historicamente a noção de governança aparece em relatórios do Banco Mundial como alternativa a um diagnóstico de crise do crescimento e, ao mesmo tempo, como resposta a essa crise. Uma reunião, na África, em 1989,[15] aprofundou alguns elementos distintivos da noção de governança, segundo McCarney, Halfani e Rodriguez (1998): (i) distingue-se do conceito de governo, definindo sua essência como um "poder real", que não implica um *locus* para o seu efetivo exercício, reconhecendo a importância crescente das redes sociais e do capital social, e a criação de formas de mediação da relação oscilante entre Estado e sociedade civil, como apresentado por Lofchie (1989); (ii) de acordo com Mick Moor (1993) ela é distinta da definição corrente de "bom governo", aproximando-se mais da noção de 'capacidade efetiva de poder da sociedade' que pode estar tanto no governo, como em outros segmentos da sociedade: ONGs, movimentos sociais, setores da justiça etc. Assim, a governança é compreendida como um processo de

capacitação de um poder real, sendo, portanto, mais ampla que a noção de "bom governo", e, a qualidade definidora daquele assume sua perspectiva discursiva e normativa; (iii) para Hyden e Bratton (1992) o uso do conceito diz respeito ao manejo de estruturas mediadoras em espaços de concertação com vistas à legitimidade, referindo-se à integração entre sociedade e Estado.

O relatório do Banco Mundial sobre a *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth/* África Subsaariana: da crise para o crescimento sustentável (1989) considera a crise de crescimento da África como "crise de governo". Em relação a essa, destaca a busca de "legitimidade política e o consenso como condições para o desenvolvimento sustentável". Exemplificando a pertinência dessa relação, o documento conclui que os dois países africanos com melhor desempenho econômico, Botsuana e Ilhas Maurício, tiveram ambos "democracias parlamentares eficazes". Segundo David William e Tom Young (1994, p. 84-85), o diretor do Centro Carter de Governança Africana identifica o processo de prestação de contas como o elemento mais importante da governança e argumenta que essa só pode ser alcançada por meio de eleições competitivas. Outros autores entendem que a melhoria de desempenho dos governos supõe regimes democráticos, envolvendo a participação popular nos processos políticos, um governo responsável e confiável e o respeito aos direitos humanos.

Em 1992 o Banco Mundial produziu um novo relatório – *Governance and Development* –, estabelecendo os nexos entre governança e desenvolvimento de forma mais direta. Nele, a noção de governança foi definida como "a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país". O documento especifica um quadro de regras e instituições que orientam as relações entre a vida privada e as empresas públicas e associa a essas regras um conjunto de qualidades morais de "boa governança", como: capacidade de previsibilidade; formulação de políticas abertas e claras (isto é, adoção de processos transparentes); uma burocracia imbuída de ética profissional; um executivo responsável pelas suas ações, e uma sociedade civil com forte participação em assuntos públicos; e todas essas

recomendações orientadas a 'comportarem-se' segundo as regras do Estado de direito. O interesse do Banco Mundial nos assuntos de governo dos países deriva, no entanto, de sua preocupação com a sustentabilidade dos programas de ajuda financeira do Banco nos países.

Na sua origem, portanto, a noção trata da adaptação das instituições dos governos à liberalização dos mercados, atuando originalmente em escala macroeconômica e política. Para tanto, evolui dos acordos globais estabelecidos entre Estados, passa pelo saneamento dos Estados nacionais, e desdobra-se, então, em processos de democratização no âmbito municipal pela via da participação, controle e transparência ou, ainda, na dinâmica microssocial como agentes do mercado e/ou políticas públicas: programas de inserção produtiva, economia solidária, micro crédito, empreendedorismo etc.

A noção, portanto, é ampla, polissêmica e muitas vezes difusa, historicamente datada, e emerge no contexto de hegemonia liberal voltada para o ajustamento dos países à dinâmica da globalização e do mercado. Alinha-se aos dispositivos de reforma dos Estados (nacionais) na forma da "boa governança", passando daí ao saneamento desses Estados, e aos processos democráticos de descentralização, participação social etc. Como uma categoria intermediária de ação prática, o termo governança assume uma característica processual de concertação de ação entre atores públicos e privados, e se efetiva em diferentes escalas e quadros mais específicos de ação. Na escala transnacional mobiliza a comunidade internacional e os sistemas de governança global na regulação de formas de cooperação entre países e grandes corporações empresariais e Estados; no âmbito dos Estados nacionais, pela reforma dos Estados-nação e em ações de desconcentração do Estado nacional em sistemas de devolução para os lados (privatizações e parcerias) ou verticais (para entes subnacionais); no âmbito local, apoiado em dispositivos de descentralização das políticas e democratização da política, *local governance*, incorpora formas participativas e arenas de concertação entre atores da sociedade civil e do Estado, na condução das políticas locais ou regionais territorializadas ou no impacto de grandes projetos sobre as populações locais.

Em termos de relações horizontais implica cooperação de agentes públicos e privados para a produção de programas de interesse comum. Essa cooperação pode sugerir um suposto virtuosismo moral antecipado de ações solidárias, mas pressupõe um conflito preexistente entre as forças do mercado, os agentes públicos, o poder social de empresas, e também as demandas dos movimentos sociais, locais e/ou transnacionais e dos habitantes de um território. A adoção desses processos de governança é regulada por regras da democracia liberal, e limitadas pelo poder de organização e pressão dos atores, cujos resultados podem formar tanto consensos ou reforçar mecanismos de dominação e disciplinamento das populações nos seus territórios, mas podem gerar também alternativas favoráveis aos atores em luta por direitos.

A crítica à neutralidade política nas ações de governança do Banco Mundial

O diagnóstico do Banco Mundial (1989) sobre a "crise de governança" dos países africanos sugere a adoção de regras de "bom governo" (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) e a implantação de medidas técnicas para o desempenho dos governos (enxugamento da máquina do Estado; controle fiscal; gestão dos gastos etc.) bem como acordos e pequenos pactos orientados segundo regras da democracia formal.

O uso da noção de governança desloca-se, portanto, do campo doutrinário dos valores liberais para o campo de ação prática de "como" atuar, influenciando indiretamente os governos dos países. Por meio de uma reengenharia das estruturas institucionais dos governos, incorporam-se valores doutrinários do Estado liberal "eficiente", passando à indicação de regras disciplinadoras da gestão dessa "eficiência" em termos de capacitação técnica, que de fato reorientam politicamente os governos. O apelo moral à "boa governança" associa às regras de funcionamento das administrações também um conjunto de dispositivos de condutas individuais e coletivas orientadas para a "responsabilidade", o dever de prestação de contas e transparência, justificadas

como condição ética do Estado de direito[16] com vistas ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o Banco articula técnicas de gestão a "normas morais" no disciplinamento das condutas dos agentes públicos e privados de um Estado gerencial, em favor dos mercados. Wacquant (2012), sem se referir especificamente ao Banco, sintetiza três teses sobre o neoliberalismo, indicando como esse processo de governo atua sobre a conduta dos sujeitos.

Por traz dessas orientações do Banco encontra-se uma tese da necessária adaptação dos governos dos países à liberalização da economia, em situações de saneamento dos governos. Rhodes (1996) identifica seis usos para o termo governança associados à agenda de liberalização das economias nacionais, na literatura internacional: estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; bom governo; sistemas sociocibernéticos e redes auto-organizativas. Confirmando essa tese, o Presidente do Banco Mundial em discurso em 29 de agosto de1991[17] declara que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia como condição necessária ao desenvolvimento econômico; e que a estabilidade política e a gestão econômica são pré-requisitos do desenvolvimento.

Apesar de esses diagnósticos tratarem de questões institucionais e políticas dos países, o Banco oficialmente restringe a sua ação à dimensão econômica, considerando que o seu mandato principal é a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável. Nesse sentido, a instituição é formalmente proibida de interferir em assuntos políticos internos dos países, delimitando formalmente suas decisões ao âmbito econômico, de acordo com as regras internas ao Banco. No entanto, ao disseminar as diretrizes do "bom governo" o Banco Mundial interfere indiretamente no desempenho institucional dos países, por via dos programas públicos recomendados: reformas políticas, programas de avaliação e capacitação institucional, análise das burocracias para melhorar a coordenação e a capacitação, o que chama de medidas de "eficiência dos serviços públicos". Para escapar às acusações de ingerência política nos países, ele define essa sua atua-

ção como problemas da "área técnica", como analisam Osmond (1998) e Ivo (2001).

O relatório do Banco Mundial, *The State in a Changing World*/ O Estado num mundo em transformação, de 1997, repõe o Estado como ator central no cenário das transformações do mundo contemporâneo, pelo revigoramento das instituições públicas. Ele estende sua ação num movimento de externalização e devolução de funções para o mercado ou para o exercício de responsabilidades partilhadas com agentes privados, por exemplo, no provimento das políticas sociais. Essa reorientação envolve, segundo o documento, necessariamente um reforço da provisão privada de serviços, por meio de parcerias público-privadas.

> Países com instituições públicas fracas devem dartotal prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas eoutros provedores não governamentais na provisão de serviços. (WORLD BANK, 1997, p. 60)

O fortalecimento institucional do setor público tem por pressuposto, portanto, a "flexibilização" e ampliação das relações entre Estado e sociedade, e se desdobra em recomendações de normas de transparência, participação e descentralização, com ênfase na primeira. O Relatório de 1997 também identifica problemas de cultura política, como a corrupção sistêmica; a incerteza ou insegurança jurídica que afetam grande parte dos países em desenvolvimento; o comportamento arbitrário de muitos governos formalmente democráticos; e temas correlatos, como o caráter "predatório", patrimonialista de muitos Estados considerados, como "modernos" de outra perspectiva, – a exemplo de alguns tigres asiáticos vistos como retardatários – *late comers* (p. ex., Indonésia, Filipinas e até a poderosa Coréia do Sul).

O relatório adverte, ainda, quanto aos "perigos" de grupos de interesse na formulação de políticas.

> [...] nem todas as organizações da sociedade civil são adequadamente representativas, seja de seus mem-

> bros, seja do público em geral [...] os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que eles não representam. (WORLD BANK, 1997, p. 113)

Anick Osmond (1998) avalia que esses dispositivos de governança serviriam,em realidade, para o Banco "controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência política". A autora destaca o caráter operatório que a noção vai assumindo gradativamente e Ivo (2001) analisa o impacto dessas normas sob o imaginário sociopolítico, orientando politicamente o funcionamento dos governos adequado à dinâmica dos mercados. A renovação desse modelo de gestão, segundo Osmond (1998), contemplaria, além dos dispositivos da reforma institucional, também objetivos sociais da luta contra a pobreza. Para esse objetivo, acrescento, o Banco propõe a participação e mobilização dos próprios pobres na luta contra a pobreza, dissociando o fenômeno da pobreza dos seus determinantes estruturais e passando a entendê-la em termos individuais de capacidades dos sujeitos e não como resultado da dinâmica da acumulação e das estruturas desiguais de acesso à renda e aos bens públicos.[18]

Muitos autores, a William e Young (1994), McCarney, Halfani e Rodriguez (1998), Osmond (1998), Lautier (1999 e 2010), e eu própria, em Ivo (2001), questionam a neutralidade política das orientações prestadas pelo Banco Mundial nas formas de assessoria técnica e de cooperação, vez que essas são partes de ideologias políticas interessadas, como o diagnóstico liberal da crise e da governabilidade, em confronto com os pilares do *Welfare*. A separação entre questões "técnicas" e "política" sempre foi uma estratégia dos liberais para proclamarem sua suposta "neutralidade". Por razões liberais o Banco propõe que o Estado deve ser "neutro" (e por extensão, o Banco) em relação às concepções concorrentes daquilo que consideram como sendo um "bem", por exemplo, a propriedade privada. Portanto, é no compartilhamento dos próprios fundamentos liberais que o pluralismo e a neutralidade são exercidos e encaminhados como normas.

William e Young (1994, p. 93, tradução nossa) questionam essa neutralidade da teoria liberal (em todas as suas variantes), mostrado que ela é insustentável. Como dizem esses autores:

> [...] É evidente que existe aqui uma concepção da boa organização social e do papel do Estado dentro dele, que não é 'neutra', apesar das tentativas de se esconderem por traz das normas processuais [...]. Esse conceito e sua visão do Estado só são neutros entre formas sociais e políticas que admitem os mesmos princípios. O 'bem' para o Banco Mundial é uma economia de mercado e um estado 'neutro' que garantem o funcionamento adequado dessa economia por meio do exercício da propriedade de direitos e obrigações contratuais. O que muda no contexto da governança [...] é que esse estado neutro e eficaz não pode ser sustentado sem uma esfera pública liberal correspondente.

Ao analisar-se os usos e sentidos da noção de governança observa-se que as regras de "bom governo",ao atribuírem uma virtude antecipada às ações de governança com base nos "valores morais" do liberalismo (como eficácia do estado e liberdade do mercado etc.), e os resultados esperados, produzem, no universo simbólico da política, também um sentido partilhado (mesmo restrito) de coesão social formador de consensos, como analiso em Ivo (2001, p. 62).

Essa produção simbólica dos dispositivos de governança envolve três estratégias. A primeira, a disseminação de orientações morais do "dever ser" da esfera pública liberal, que induz a um disciplinamento de condutas e à pacificação das relações políticas em agendas pactuadas antecipadamente, como: a luta contra a pobreza; a responsabilidade fiscal e pública; a luta contra a corrupção; a cooperação público-privada; o pluralismo; a noção de justiça etc. A segunda considera as políticas públicas exclusivamente como técnicas traduzidas em normas, regras de conduta e expectativas; definição de códigos e regulamentações; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas; redução da burocracia estatal; eficiência na alocação de recursos; transparência

e controles sociais; avaliações de desempenho, treinamentos e capacitação etc.[19] A terceira, não diretamente explicitada, atua na neutralização dos princípios de justiça redistributiva próprios do Estado de bem-estar, substituindo a garantia dos direitos sociais constitucionais por programas focalizados de luta contra a pobreza, dissociados das regulamentações do mercado de trabalho, a exemplo dos programas de inclusão produtiva ou, ainda, no enfrentamento prioritário e legítimo das desigualdades sociais e culturais com base no reconhecimento dos direitos civis e políticos das minorias, mas deixando num segundo plano a matriz redistributiva da renda, como os direitos sociais.

Escalas dos processos de governança para o desenvolvimento

A análise de William e Young (1994) sobre os documentos do Banco Mundial relativos à governança considera dois aspectos críticos implícitos à essa noção, da perspectiva do desenvolvimento. O primeiro se refere às "áreas técnicas", que criam uma estrutura legal para o desenvolvimento e a "capacitação" dos agentes. Essa área é definida por regras instrumentais necessárias a um sistema de direito, conhecidas antecipadamente, um sistema judiciário independente, e um elemento substantivo e conceitual do conteúdo das leis como fundamentos da "justiça" e "liberdade", entendidos como processos de governança. O segundo, conforme apresentado no relatório *Governance and Development* (1992), envolve a participação da sociedade civil e abarca as organizações voluntárias e as organizações não-governamentais, as economias formal e informal, bem como a ação de grupos de atores relevantes da sociedade civil, como universidades, sindicatos e organizações profissionais. Busca a "construção de uma estrutura institucional pluralista" nas mediações entre o governo e a sociedade. O papel da sociedade civil para o Banco Mundial liga-se à promoção da responsabilidade, da legitimidade, da transparência e da participação, pois esses são fatores que habilitam a sociedade civil a reduzir o poder do Estado (1997).

A orientação relativa à sociedade civil é central à posição do Banco sobre a democracia. Ao invés de uma defesa absoluta desse regime

político, o Banco evita tratar com questões democráticas, concentrando-se na afirmação dos valores da democracia liberal (participação, responsabilização, legitimidade e assim por diante) para os atores da "sociedade civil" na construção do que mais tarde irá chamar de esfera pública liberal.

A própria noção de sociedade civil é bastante complexa[20] e não se restringe ao uso instrumental de responsabilidades institucionais compartilhadas ou de atores capacitados para a formulação, o controle e a execução de políticas públicas, como explicitadas nas normativas das agências ou dos governos. Nesse tipo de participação, a sociedade civil aparece como uma "esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática política no sentido amplo", na qual não haveria espaço para a construção de um projeto político sob hegemonia das classes subalternas, como analisa Simionato (2010, p. 48).

> A participação é tomada como inovação metodológica, para conferir maior compromisso e legitimidade às ações de um amplo marco de atores sociais, incluindo ONGs, governos locais, nacionais e internacionais, organizações comunitárias, redes sociais informais, setor privado, sindicatos e grupos organizados diversos.

Assim, por meio da disseminação de normas políticas, culturais e sociais feitas por instituições "privadas" da sociedade civil, as agências multilaterais organizam ativamente o consenso.

Segundo os documentos do Banco, pode-se resumir a ação de governança de acordo com a atuação do Banco em diferentes escalas, desde o nível macro ao micro. No nível macro o Banco indica sistemas eficazes de prestação de contas para o desempenho econômico e a responsabilização financeira. No nível micro incentiva a responsabilidade e a legitimidade da concorrência, permitindo a participação social e que a "voz" dos pobres seja ouvida, além da criação de oportunidades como «saídas» aos problemas mediante o protagonismo dos agentes sociais.

> O Banco vê seu papel como encorajador da competição, fornecendo informações completas, encorajando reformas e auditoria, incentivando a participação na concepção e execução de projetos de desenvolvimento, e fazendo uso de organizações não-governamentais para assegurar que a voz dos pobres seja ouvida. (WILLIAM; YOUNG, 1994, p. 87)

McCarney, Halfani e Rodriguez (1998) reconhecem uma potencialidade dessa noção de governança por incorporar a dimensão da política no diálogo sobre desenvolvimento, ultrapassando o contexto econômico e institucional dos ajustes estruturais restritos à "eficiência" de governos, e ajudando a superar uma percepção cêntrica da sociedade. Para esses autores a noção de governança expressaria uma crítica ao estruturalismo das análises econômicas sobre desenvolvimento, incorporando processos democráticos e valorizando a potencialidade do poder civil em novos pactos sociais e republicanos.

Por outro lado, os agentes da reforma neoliberal, numa autocrítica ao caráter desorganizador do economicismo monetarista, reconhecem que essa ortodoxia liberal, acabou por produzir um empobrecimento das classes populares,[21] deixando de lado questões de desenvolvimento e pobreza. A crítica aponta, portanto, para o caráter restrito das abordagens economicistas sobre o desenvolvimento e sugere avançar-se em novas concepções da política, que coloquem o poder social a serviço dos governos. Essa orientação permitiria maior eficácia do processo decisório, reconhecendo outros centros de poder real, para além dos governos e das burocracias, podendo esses situarem-se na sociedade, nas ONGs, ou na articulação entre essas e os governos. No âmbito social, esse diagnóstico envolveu um novo pacto internacional em torno "da luta contra a pobreza", que resultou no *Human Development Report*, relatório do PNUD de 1997 (Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza) e no *World Bank Development Report* 2000 (Enfrentando a pobreza) consolidados em metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A dialética da governança, entre governo e sociedade: a reapropriação da noção pela cidadania

A noção de governança foi sendo gradativamente apropriada por diferentes atores sociais e políticos em contexto de confronto e lutas "situadas" (como movimentos sociais e organizações de defesa das minorias) na negociação de suas demandas, enfatizando processos políticos pouco tratados na literatura sobre desenvolvimento dos anos 1960-1970, como a descentralização política, a participação social na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento local e sustentáveis, a defesa e o Direito aos bens naturais e aos bens públicos (por exemplo, no caso de uma agenda urbana democrática, o Direito à Cidade). Esse deslocamento realizado pelos próprios atores sociais organizados em torno de projetos e defesa de direitos reflete, em realidade, o protagonismo das diferentes forças sociais na esfera pública: aquelas que alimentam uma cumplicidade com os dispositivos do ajuste e do mercado; e as que buscam gerar, no âmbito das sociedades locais,projetos inovadores e resultantes de processos democráticos da cidadania no desenvolvimento local ou no direito às cidades.

A dinâmica de devolução de poder e a dialética das lutas sociais deixam um campo aberto à ação política. Os atores sociais e políticos organizados, participantes de sistemas de governança apropriam-se dos vários dispositivos criados para a intermediação das demandas em arenas concertadas entre agentes do Estado, representantes de empresas e da cidadania em geral, na criação de alternativas relativas a projetos de desenvolvimento ou nas decisões de governo local. Opera-se, portanto, uma reapropriação da noção de governança pela cidadania, enfatizando alternativas e capacidades inovadoras, como práticas democráticas para o desenvolvimento local ou para a tomada de decisões que considere o protagonismo, a realidade e os direitos da cidadania. Para a comunidade dedicada ao problema do desenvolvimento a importância dessa noção situa-se na incorporação desses agentes sociais na interface com as instâncias oficiais de governo, em Fóruns e Conselhos, e no reconhecimento e localização do poder (social) na produção de resultados em arenas microssociais.[22]

Assim, a noção de governança foi introduzida como um ponto de partida normativo na dinâmica da ação coletiva orientada para a produção de acordos, em contextos assimétricos, mas é também um ponto de chegada na formação de consensos parciais. Ela emerge da crise, no contexto de hegemonia neoliberal, mas contrapõe-se também a essa própria crise pela mobilização do poder dos atores sociais e políticos organizados, na contra produção de uma hegemonia com base em direitos da cidadania na vivência da política. Esses resultados, no entanto, dependem da capacidade de organização e pressão dos sujeitos sociais em torno de projetos de desenvolvimento local ou demandas específicas, como as de reconhecimento do direito das minorias e desses atores locais, na produção da justiça social e ambiental.

Considerando-se a estrutura social profundamente desigual dos países latino americanos, a noção de governança, ligada aos dispositivos normativos da participação local, deriva também da força dos movimentos sociais organizados em demandas por direitos sociais, orientadas segundo um sentido mais amplo de justiça social, reparação e direito aos bens públicos. Ou seja, a eficácia dos sistemas de governança desloca-seda ação de governo ou dos valores da democracia liberal para incorporar e reconhecer direitos políticos e civis da cidadania ou de grupos de minorias sobre os territórios e no direito à cidade, e considera também contextos contraditórios e conflitivos na transversalidade desses direitos civis com os direitos sociais e a justiça ambiental. Dessa perspectiva Eduardo Marques (2014) em entrevista ao *Regiões e Redes*[23] declara:

> Acredito que o conceito de governança seja importante por permitir jogar luz sobre processos essenciais para o entendimento das políticas públicas que se localizam fora das agências do Estado, assim como dimensões informais e até ilegais. Para o estudo das políticas no Brasil a incorporação sistemática dessa dimensão é essencial pela importância de atores privados, comunidades profissionais, ONGs e movimentos sociais em nossos setores de políticas.

A construção de uma nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas – repactuação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2016

Diante da complexidade dos atores na repactuação de um desenvolvimento sustentável global, indaga-se: como fazer com que os diversos agentes participem de um sistema de governança desejável, que contemple direitos da cidadania, tornando-a possível? Em que medida as experiências históricas singulares têm potencialidades para a ação de mudança que possibilitem a construção de regimes de governo mais "democráticos, justos e sustentáveis"? Essas indagações consideram a democracia uma condição necessária para a repactuação de compromissos e responsabilidades partilhadas para o desenvolvimento sustentável, em escala global, no curso do qual os atores, públicos e privados, acadêmicos e agentes dos governos discutem, estabelecem e compartilham conhecimentos, aprendem e diagnosticam as mudanças do presente, num exercício prospectivo continuado entre a ação política e pública como condição de sustentabilidade do desenvolvimento global e também dos países. O processo de construção da Agenda Pós-2015 explicita assim a dinâmica prática de construção da governança na produção de consensos globais sobre o desenvolvimento sustentável.

A preparação da Agenda Pós-2015 das Nações Unidas

As Nações Unidas têm desempenhado um papel essencial na construção de consensos internacionais para ações de desenvolvimento, sendo a única organização global diretamente comprometida com a temática do desenvolvimento – United Nations Development Programme (UNDP)/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) reúne os 33 fundos, programas, agências, departamentos e escritórios da ONU que desempenham papel fundamental nesses esforços. Desde 1960, a Assembleia Geral ajudou a estabelecer prioridades e metas através de uma série de Estratégias Internacionais de

Desenvolvimento, com duração de dez anos. Cada década sublinha a necessidade de progressos consistentes em aspectos do desenvolvimento econômico e social, dando consequência à normativa do 55º Artigo da *Carta das Nações Unidas* (1945).[24]

> Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; [...]. (ONU, CN, 1945)

Como organização central para a construção de consensos globais em torno do desenvolvimento a ONU definiu prioridades e metas para a cooperação internacional nos esforços para o desenvolvimento e bem-estar entre os povos, na promoção de uma economia global mais justa.[25] Assim, em setembro de 2000, na *Cúpula do Milênio*, os dirigentes mundiais aprovaram um conjunto de ODM, que visavam, fundamentalmente, a erradicar a pobreza extrema e a fome, desdobrando em várias em metas e ações[26] a serem alcançadas até o ano de 2015.

Visando a dar continuidade aos preparativos da Agenda Pós-2015 foram realizadas consultas *on-line*[27] *(The World We Want)*, *workshops*, fóruns globais e nos países, com vistas a definir conjuntamente novas orientações de estudos, coleta de dados e construção de indicadores que permitam o monitoramento de uma agenda futura, pós-2015, em termos de planos de ações e metas a serem alcançadas. A tese central que articula a perspectiva do desenvolvimento à governança e à erradicação da pobreza consiste em reconhecer que a sustentabilidade do desenvolvimento supõe regras legais de justiça e segurança consideradas como elementos decisivos na estratégia para a erradicação da pobreza. O Estado de direito expresso nas regras de justiça e delimitação de direitos de propriedade se constitui assim o eixo central dessa governança democrática pós-2015, produzindo a transição dos ODM (2000) para as novas metas dos ODS (2015).

Os eixos da governança dessa agenda foram definidos na reunião Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda / Diálogo Global sobre Estado de direito e da Agenda de Desenvolvimento pós-2015,[28] realizada na cidade de Nova York, entre 26-27 de setembro de 2013. Essa reunião "Diálogo Global..." reuniu especialistas com o objetivo de discutir as metas de desenvolvimento e identificar indicadores, concepções e regras legais para a ação global pós-2015, em todos os países. A reunião detalhou as diferentes normas e campos institucionais jurídicos (Estado de direito, Justiça e Redução da Violência Armada) no pós-2015, como ações de governança para pactuar a nova Agenda, sustentando-se em evidências empíricas que explicitam a correlação positiva entre Estado de direito e desenvolvimento.

As ações de governança para a sustentabilidade do desenvolvimento trataram das seguintes questões nos grupos de trabalho: a) Prestação de contas, identidade legal e acesso aos serviços públicos; b) Apoio judiciário ao empoderamento; c) Acesso à justiça; d) Direitos sociais e econômicos e gestão de recursos ambientais e naturais; e) Justiça de gênero; f) Segurança e instituições de justiça; e g) Redução da violência armada.

A reunião "O Diálogo Global" produziu uma Declaração Final que reafirma a centralidade do Estado de direito como facilitador e resultado do desenvolvimento, e recomenda que a próxima Agenda pós-2015 para o desenvolvimento considere alguns temas e normas do Estado de direito a serem incorporados como condições para estabelecer sociedades justas e equitativas, seguras, pacíficas (*Accountability* dos serviços públicos; Acesso à Justiça; Redução da violência e Equidade de gênero).

A noção e os princípios do Estado de direito aparecem como a base institucional justa e necessária à sustentabilidade do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, como o seu resultado, recomendando-se adaptar os parâmetros universais dessa agenda legal às especificidades nacionais. Há, portanto, uma tautologia entre o fundamento da ação de governança e os resultados esperados, na forma como os princípios normativos da ordem jurídica são fundamentais aos dispositivos

próprios ao Estado de direito e visam ao mesmo tempo a consecução do desenvolvimento democrático. Com base em normas gerais do Estado de direito aceitas por todos legitimam-se as ações subsequentes, orientando, inclusive, a definição dos campos de pesquisa e temas prioritários a serem pesquisados, sugerindo-se dados necessários à implementação e ao monitoramento de uma agenda de ação global da governança para o desenvolvimento, de uma perspectiva democrática, numa pactuação que envolve também agendas de pesquisas no campo das ciências sociais.

Os debates e discussões indicam metodologias de pesquisas, indicadores e a produção de dados, que gradativamente vão comprometendo os agentes e pesquisadores, subjetivamente, com a problemática da sustentabilidade anunciada e as orientações daí resultantes, alimentando-se, mas, também, reorientando os fundamentos da pesquisa acadêmica:

- Analisar como os indivíduos vivenciam as instituições, observando como os sistemas de base tradicionais de justiça podem ser considerados no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015.

- Levar em conta tanto dados quantitativos como qualitativos, de forma a entender plenamente as funções do Estado de direito nas sociedades e medir formas para aperfeiçoar a base institucional jurídica.

- Aprofundar diferentes tipos de medição (indicadores de percepção, de consciência, de impacto) além de desafios estruturais. Recomendou-se fortemente desagregar as informações no âmbito das experiências individuais, e de diferentes grupos de minorias, mulheres, crianças, reconhecendo a importância de garantir a todos aceder igualmente à justiça.

As discussões mostraram uma complexidade crescente e multifacetada nas relações entre o Estado de direito (seus dispositivos institucionais de justiça) e o crescimento econômico, observando o caráter

multidisciplinar dessa relação nos aspectos da justiça social, segurança, responsabilidade pública e privada; repartição equitativa dos serviços por parte dos governos.

No âmbito empírico, foram estabelecidas correlações entre Indicadores do Direito, Justiça Mundial e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), explicitando as seguintes evidências: (i) correlação positiva entre índices de desempenho dos governos (dimensões de responsabilidade e transparência) e os elevados índices de desenvolvimento; (ii) níveis altos de violência e conflitos em países cuja realização dos ODM foi mais lenta; e, (iii) em relação aos países de renda média e com alta violência, observou-se áreas sem cobertura de serviços básicos, como saúde, segurança e educação.

Os grupos de trabalho discutiram o desdobramento dos temas-chaves da governança para o desenvolvimento, caracterizados como partes dos dispositivos institucionais do Estado de direito:

> Reforço à responsabilização, ao acesso à informação e aos serviços públicos – a prestação de contas é considerada fundamental para o Estado de direito. Nessa linha, o grupo destacou como elementos centrais a independência do poder judiciário; a separação entre poderes e o controle da corrupção.
>
> Ajuda legal ao empoderamento – a capacitação jurídica dos indivíduos é considerada um meio para melhorar o acesso a uma justiça eficaz, permitindo às pessoas pobres e às comunidades excluídas capacitarem-se para encaminhar seus próprios projetos de desenvolvimento e reivindicarem seus direitos e prerrogativas (direito à alimentação, moradia, habitação, família) com base numa consciência e na sua capacidade jurídica. Nesse sentido, a identidade jurídica do registro das empresas e a garantia do direito fundiário e de propriedades foram considerados elementos-chaves do desenvolvimento, e definidos como uma de suas metas. Nesse campo enfatizou-se, também, o papel dos regulamentos de proteção do meio ambiente como dispositivos jurídicos do Estado de direito, evitando modelos de desen-

volvimento “insustentáveis”. Exemplos desses foram: o impacto ambiental e social negativo de indústrias extrativas, como a mineração; e a poluição resultante do desenvolvimento industrial.

Melhoria do acesso à justiça – a justiça é compreendida como um mediador de resolução pacífica de conflitos e reparação de queixas. Ela atua também na geração de oportunidades, possibilitando que grupos marginalizados tenham voz e agenciem suas demandas. O acesso à justiça, assim, é uma garantia para que os resultados judiciais sigam padrões de equidade e removam barreiras, permitindo a diferentes grupos sociais terem acesso à justiça e usarem o sistema de justiça (que incluem o “formal” e “Informal”) para resolver disputas e reivindicações, com resultados justos. Sugeriu-se, também, uma distinção entre justiça e segurança (policiais e militares) de forma a capturar com precisão os papeis das diferentes instituições.

Redução da violência e segurança – a redução da violência é uma meta fundamental para sustentar os ganhos do desenvolvimento, desde os conflitos até a violência armada. Foram avaliados indicadores disponíveis de taxas de homicídio e sugerida a incorporação de variáveis críticas da violência, como a exclusão de jovens e o desemprego, dentro das metas do desenvolvimento. Ademais, no desdobramento desse item foram discutidos, ainda, outros fatores externos de conflito e violência, incluindo o tráfico de drogas, o crime organizado, e a violência contra as mulheres.

Justiça de gênero – a discussão sobre a justiça de gênero buscou definir metas para corrigir desigualdades de poder, riqueza, utilização de recursos e oportunidades na garantia dos direitos substantivos básicos relacionados à herança, propriedade, maternidade e trabalho das mulheres. Ademais, discutiu-se, também, a necessidade de abordar a violência sexual e os direitos sexuais e reprodutivos seguros de gênero.

A reunião concluiu que o estabelecimento de metas e indicadores para a Agenda Pós-2015 não é apenas um "processo técnico, mas uma política", já que as decisões incluem a definição de prioridades e medidas compensatórias. A importância das metas globais do desenvolvimento e a adequação dessas a indicadores específicos no nível nacional também foram discutidas. Assim, a reunião "Diálogos..." indicou novos passos de discussões da Agenda Pós-2015, alimentando os Estados-membros com base num pequeno grupo técnico de alto nível no âmbito nacional dos países para avaliar o que é possível ser implantado das deliberações da Agenda Pós-2015, em cada país.

Ao final das discussões foram feitas três recomendações para os próximos passos:

- Um apoio para os países orientarem metas e indicadores, potencializando a coleta de dados nacionais sobre Estado de direito, no contexto pós-2015. Essa coleta não se restringe aos dados existentes, mas permite que as agências internacionais, incluindo o PNUD, apoiem a coleta de novos dados ou processos de reforma da justiça. Essa orientação pode envolver um apoio aos governos para melhorar a sua capacidade de coleta de informações na área do direito, como elemento integrante dos planos nacionais de desenvolvimento, e incluir ações de direitos humanos no planejamento do desenvolvimento nacional. Essas ações articulam diferentes atores, governos, acadêmicos e entidades estatísticas. O engajamento direto desses atores nacionais constitui-se um passo inicial para que os países interessados iniciem um protagonismo nacional ativo, incluindo diferentes contextos de desenvolvimento.
- Em segundo lugar, recomendou-se a constituição de um pequeno grupo de especialistas para reverem os objetivos e os indicadores propostos pelos grupos de trabalho. O objetivo do grupo seria discutir as metas e indicadores específicos e desenvolver uma lista refinada das principais recomendações, segundo alvos e indicadores credíveis.

- Por fim, e em terceiro lugar, foi sublinhada a importância de utilizar-se todas as oportunidades possíveis para alimentar os resultados da reunião "Diálogos..." nas discussões globais da Agenda Pós-2015, reforçando o próximo Grupo de Trabalho Aberto sobre Desenvolvimento Sustentável, a sessão de Desenvolvimento no Estado de Direito (em fevereiro de 2014) e a consulta do Secretário-Geral sobre as relações entre o Estado de direito, a paz e a segurança, os direitos humanos e o desenvolvimento.

Desdobramento das ações preparatórias para a Agenda Pós-2015, em 2014

Em 2014 o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) anunciou uma série de novas reuniões "Diálogos...", no âmbito dos países, para a implementação da agenda do desenvolvimento pós-2015. Essas foram realizadas em 50 países. Por via *on-line* os cidadãos puderam participar, votando seis questões prioritárias para o desenvolvimento, para o mundo desejado, na plataforma "O mundo que queremos"/ The World We Want 2015,[29] no Brasil "Meu Mundo".

Participaram da reunião 1.581 organizações de 142 países para a discussão da Agenda Pós-2015. Desses 69% foram de organizações dos países do Sul e 31 organizações de países do Norte, envolvendo 44 países da África, 38 países da Europa, 26 países da Ásia, 25 países da América Latina, 7 países do Pacífico e 2 países da América do Norte. (BEYONG, 2015)

Essa reunião definiu seis áreas temáticas:

- Localizar a Agenda Pós-2015/ Localizing the Post-2015 Agenda;
- Reforçar capacidades e instituições/ Strengthening Capacities and Institutions;
- Monitorar a participação, nas formas existentes e nas novas formas de prestação de contas/ Participatory Monitoring, Existing and New Forms Of Accountability;

- Parcerias com a sociedade civil e outros atores/ Partnerships With Civil Society And Other Actors;
- Parcerias com o setor privado/ Partnerships With the Private Sector;
- Cultura e Desenvolvimento/ Culture And Development.

Note-se que esses seis pontos concentram-se em temáticas relativas aos processos de participação civil e monitoramento e controle de prestação de contas, bem como em aspectos da cultura e do desenvolvimento, ficando de fora área críticas e decisivas dos regimes de desenvolvimento, como trabalho, seguridade social, direitos sociais e distribuição da renda.

No Brasil realizou-se, em fevereiro de 2014, o evento Diálogos Sociais: desenvolvimento sustentável na Agenda Pós-2015 – construindo a perspectiva do Brasil, na sede do Centro Rio+[30], que reuniu representantes de organizações da sociedade civil, do governo brasileiro e das Nações Unidas para promover o diálogo e aprofundar o debate sobre o posicionamento do Brasil na construção de uma agenda para o desenvolvimento sustentável pós-2015. Tiveram presença 41 entidades da sociedade civil (centrais sindicais, empresariado, academia, ONGs e movimentos populares ligados à proteção do meio ambiente, aos direitos da juventude, aos direitos da mulher, ao combate ao racismo, à promoção da cultura, à justiça no campo e à democratização do espaço urbano). Esses participantes identificaram o combate à desigualdade, a garantia dos direitos humanos, os novos modelos de desenvolvimento, a participação social, os meios de financiamento e a justiça socioambiental como temas prioritários para o debate da Agenda Pós-2015.

Houve consenso em relação aos avanços na pauta social do Brasil e reconhecimento dos êxitos do país no cumprimento dos ODM, especialmente no que se refere ao combate à fome e à pobreza. Constatou-se, no entanto, a persistência de desafios relacionados às desigualdades sociais, ambientais e econômicas. Assim, os participantes

reiteraram a prioridade do combate a essas desigualdades para as políticas públicas brasileiras e para a implementação da Agenda Pós-2015. As negociações internacionais sobre o tema tiveram início em março de 2014 e seguiram até setembro de 2015.

Observando-se as iniciativas globais e os desdobramentos nos países, pode-se supor que a interação contínua entre agentes públicos, sociedade civil e agências internacionais na partilha de saberes e conhecimentos visa a qualificar "regras legais" disciplinadoras para o "bem viver coletivo" como condição legal do desenvolvimento sustentável para uma geração (nos quinze anos), no florescimento de indivíduos de hoje e cidadãos futuros.

No entanto, do meu ponto de vista, pode-se considerar em termos de hipótese que o ajustamento do "bem viver coletivo" às regras do sistema jurídico pode ser entendido pelos segmentos sociais subalternos como processos que "colonizam o mundo da vida"[31] ao "sistema", ou seja, ajustam as condições de reprodução social, cultural e histórica de muitos povos aos processos operacionais e hegemônicos da economia e da política, com base em valores liberais e regras jurídicas e procedimentais do Estado de direito.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

As discussões e reuniões preparatórias da Agenda Pós-2015 realizaram-se por três anos e na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (25-27 de setembro 2015) os líderes de governos e dos Estados aprovaram a nova agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esses consolidam "um conjunto de acordos fortes, ambiciosos e visionários, reafirmando de novo o objetivo da erradicação da pobreza como a tarefa mais urgente da agenda ampla para o desenvolvimento sustentável."

A Agenda consiste numa Declaração com 17 *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (Quadro 1) e 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, que atualizam as bases dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), promovendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a

ambiental, numa complementação das metas dos Objetivos do Milênio (2000). A implementação desses novos objetivos (ODS) requer, no entanto, a participação ativa de todos, incluindo governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia, e Nações Unidas num arranjo global. Ou seja, um sistema de governança contínua entre os diferentes atores.

Quadro 1 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030

1. Erradicação da pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Erradicação da fome	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Saúde de qualidade	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Educação de qualidade	Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5 Igualdade de gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6.Água limpa e saneamento	Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
7. Energias renováveis	Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.
8. Empregos dignos e crescimento econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
9. Inovação e infraestrutura	Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Redução das desigualdades	Reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
11. Cidades e comunidades sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Consumo responsável	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13. Combate à mudanças climáticas	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14. Vida debaixo da água	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Vida sobre a terra	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.

16. Paz e justiça	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17. Parcerias pelas metas	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: THE GLOBAL GOALS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2015).

Esses novos objetivos explicitam metas de enfrentamento da pobreza, combate às desigualdades e às injustiças e ações para conter as mudanças climáticas. A sua formulação avança sobre os compromissos explicitados na agenda anterior dos Objetivos do Milênio 2000, assumindo agora alguns aspectos críticos que estavam subjacentes, como as assimetrias entre um regime de crescimento econômico e o trabalho; as desigualdades socioeconômicas; crescimento econômico, sociedade e natureza.

O "processo de governança" na formação dessa nova agenda operou, assim, em diferentes escalas e organizou-se em redes, na forma de *workshops* e consultas, estimulando o debate público desde as instâncias mais globais até as de base, e mobilizando a escuta pública pela Internet e a constituição de "Diálogos" (*workshops*) para a formulação de pontos da Agenda até a decisão final na Cúpula das Nações Unidas, em setembro de 2015.

O debate contínuo vai consolidando, gradativamente, teses, análises e conhecimentos sobre as transformações em curso na sociedade, compartilhando saberes não apenas entre especialistas, mas, também, conhecimentos e perspectivas próprios a grupos sociais, como as comunidades tradicionais, os movimentos sociais, e as organizações não-governamentais nem sempre com visões convergentes. Esse processo de discussão, por outro lado, permite que os participantes vão gradativamente se comprometendo com a repactuação de uma agenda comum. Nesse sentido, na construção da nova Agenda do PNUD Pós-2015 a governança funciona como elemento formador de consciências e instrumento de capacitação de novos conhecimentos e também como meio propulsor de mudanças. Atua, também, como

ação prospectiva na esfera pública global na formulação de um futuro "desejável", forjando uma agenda de pesquisa, novos compromissos e arranjos possíveis entre os agentes, na formação de consensos possíveis sobre pontos da agenda. Esses envolvem, também, processos de dominação e movimentos de hegemonia pela adequação da ação pública e da comunidade científica às temáticas da agenda internacional.

Três noções de governança na produção sociológica contemporânea

De acordo com os documentos das duas agências, o Banco Mundial e a Agenda Pós-2015 do PNUD, e, tendo em conta também a literatura internacional sobre governança,[32] pode-se afirmar que a noção de governança abarca três dimensões que correspondem a alguns atores: os agentes dos ajustes neoliberais e as burocracias dos Estados em relação aos dispositivos de reforma e ajuste fiscal, mas também da descentralização; as arenas mediadoras (fóruns, conselhos etc.) criadas para o processamento e ajuste das relações conflitivas entre diversos atores, empresas e o Estado, em relação à disputa de territórios nas cidades e no meio rural e usos desses por projetos; e os atores sociais em seus processos de socialização da vida e do trabalho, que na experiência do seu cotidiano promovem pela via formal e informal e em interação com as instituições públicas e privadas meios para a sua reprodução social, fundando uma política do cotidiano desses agentes. A política aqui ultrapassa uma dimensão puramente institucional e da ação governamental ou de partidos e remete à vivência intrínseca da cidadania, que estrutura e organiza a sociabilidade e a organização da vida desses sujeitos sobre os territórios, no campo e na cidade.

Salazar (1998) sugere três tipos históricos para essas noções: (i) aquele resultante do ajuste, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil; (ii) o da problemática clássica da esfera pública construída por duas entidades preexistentes: a sociedade e o Estado; e (iii) o que resulta da sociabilidade e da diferenciação social, promovendo a socialização do Estado e do mercado. Associa-se

essa dimensão societal às noções de capital social e redes, especialmente nos documentos das agências.

Governança e participação no contexto dos ajustes liberais[33]

Essa perspectiva da governança visa a uma adequação instrumental dos Estados nacionais ao mercado, no contexto da globalização (Fundo Monetário Internacional – FMI). Lança mão da potencialidade cívica e social, estimulando políticas sociais que incentivam a mobilização e participação dos pobres a lutarem contra as suas próprias condições de pobreza, como indica o Banco Mundial (2000). A participação social é definida na interação entre as autoridades municipais, as agências executoras e os próprios pobres beneficiados e suas organizações, de forma a que se erradiquem os bolsões de pobreza. Ou seja, ela opera nos limites da tese da governabilidade, de usar a participação e combater a pobreza, sem os riscos de "muita democracia", segundo esses agentes neoliberais, o que significa exercer a governança dentro dos limites da governabilidade liberal.[34] Ou seja, em processos que garantam a autoridade do governo, e, acrescento, fora das áreas críticas da Seguridade Social, na formação de consensos mínimos.[35]

Dessa perspectiva a noção de governança tem uma funcionalidade com a ordem neoliberal e busca alcançar maior legitimidade pela aproximação da autoridade dos governos com a sociedade, ampliando o envolvimento civil, a transparência das políticas públicas, o incremento da eficácia e a resolução de questões relativas à inclusão política e social. Nesse contexto, a mobilização dos agentes sociais visa a dar sustentação e estabilidade ao governo e apoia-se na prevalência dos valores morais e liberais de "bom governo". Em relação às questões da acumulação, estimula-se parcerias do governo com grandes agentes e corporações do mercado e na capilaridade da economia na base da sociedade, sustentadas na garantia do marco legal de acesso à propriedade. Ex.: em termos macro, parecerias e patrocínios de ações públicas por grandes corporações do mercado; no nível microssocial nas soluções empreendedoras, no acesso à casa própria e em ações de associativismo na assistência aos pobres no nível local.

Governança, como mediação entre Estado e sociedade civil

A noção resulta num tipo de constitucionalidade do Estado "para fora", ou seja, sua externalização social, numa relação aberta de governos com a sociedade civil, que não se restringe aos agentes normados dos governos ou do Estado. Nesse caso, o Estado abre o sistema jurídico para incorporar a historicidade da sociedade civil, propiciando maior legitimidade e legalidade às ações públicas existentes. Essa abertura não significa atribuir poderes constituintes às camadas populares que levem a reconstruir o Estado, mas visa a gerar condições suficientes de legitimidade para que o Estado e os governos não entrem em colapso por falta de legitimidade. Assim, busca-se reduzir a distância entre a institucionalidade existente e a historicidade real da sociedade civil, produzindo legitimidade para os governos e evitando impasses para a ação do Estado e/ou frustrações para a sociedade civil. Esse conceito se aproxima das formulações de Ivo (1997, 1998) e McCartey, Halfani e Rodriguez (1998).

Salazar (1998, p. 179) reconhece a importância dessa noção de governança como instância mediadora, mas considera essa perspectiva ainda muito próxima à tese da governabilidade. Ele reforça a matriz societal do poder da governança urbana, resultante das formas efetivas pelas quais a sociedade e a economia se organizam e interagem conflitivamente, e menos às dinâmicas institucionais do Estado, como definiram Lee-Smith e Stren (1991, p. 23). Ou seja, considera como ponto de partida o estado da sociedade e não uma sociedade do Estado.

Significa, portanto, levar em conta a sociabilidade real dos sujeitos em suas vivências sociais com o mercado e as instituições, nos processos democráticos em construção, que condicionam o alcance dos resultados das decisões políticas e públicas. Esse argumento mobiliza os princípios e valores específicos desses agentes sociais nas suas relações com as instituições. Considera a capacidade dessas organizações e os resultados dessas ações compartilhadas, do ponto de vista de suas condições reais para encaminhar processos de integração mais consistentes desses sujeitos à economia e ao mercado, no usufruto dos bens públicos e naturais como direitos da cidadania, tendo por horizonte

os princípios de equidade, segurança e melhoria do bem-estar dos cidadãos. Nesse processo político, acrescento, há riscos de neutralização das demandas dos movimentos sociais pelos agentes estatais. Essa visão de Salazar, portanto, corresponde a uma noção de governança cidadã conforme apresento em Ivo (2001) e descrevo a seguir.

Governança cidadã, a contra hegemonia do poder social

Ao invés de preocupar-se com a modernização do Estado ou do mercado, essa governança toma por base a sociabilidade real de organização de vida e trabalho das classes populares e suas formas de participação na vida institucional, no usufruto dos direitos da cidadania e na economia. A governança cidadã envolve a sociabilidade das camadas populares na vivência institucional, incluindo iniciativas dos trabalhadores e os movimentos sociais que lutam contra a deterioração das condições de vida, de trabalho e do meio ambiente, construindo socialmente a própria realidade, em processos de resistência e reprodução social. Dessa perspectiva contra-hegemônica considero que esses processos de governança cidadã constituem-se na afirmação de um saber e um poder enraizado em redes sociais existentes, em movimentos sociais e em mecanismos de justiça e regras de convivência legais e informais, submetendo as instâncias legais à contra hegemonia dos agentes sociais e de comunidades territorializadas[36] na tomada de decisões sobre aspectos da vida coletiva. Marques (2012, 2015) destaca em vários estudos o papel analítico dessas redes no estudo dos padrões de inter-relação entre atores privados e públicos conectados por vínculos diversos (formais, institucionais, informais, ilegais) e construídos por diversas razões (intencionais, com outras intenções ou ao acaso).

Mas, considerada a realidade dos processos, tenho apontado para limites da noção de capital social que, assumida acriticamente como virtudes intrínsecas das sociedades no âmbito microssocial, podem reforçar, também, processos ilegais de controle sobre pessoas e territórios por máfias, além do risco do isolamento, na medida em que o universo da sociabilidade não transpõe os circuitos mais restritos de redes sociais locais.

O Estado nacional reformado dos anos noventa exerceu, no Brasil, poder coercitivo como gestor do ajuste fiscal, convertendo os direitos sociais universais da Constituição brasileira de 1988 em ações estratégicas de combate à pobreza pelos programas de assistência focalizada. Essa transição deslocou a "temática do conflito", implícita à justiça redistributiva para o tema dos "procedimentos" técnicos e gestionários, transferindo para o Estado-gerente reformado, princípios estratégicos do mercado (eficiência e competitividade), exercido por uma burocracia estatal moderna que, nesse contexto, passa a se constituir um dos atores fundamentais de mudança do estado em termos de adoção desses princípios liberais, no ajuste e no controle dos gastos públicos, especialmente na área social.

Apesar da neutralização dos conflitos pela incorporação das demandas das classes populares na esfera institucional em sistemas de governança, os movimentos sociais fora do Estado abriram-se em redes e escalas transnacionais de luta, como os Fóruns Sociais, ampliando-se alternativamente as arenas de negociação dos direitos civis e econômicos das minorias, nas lutas por políticas de igualdade e direitos sociais em escalas e fóruns cada vez mais amplos. A noção de governança envolve, nesse caso, os contrapoderes constituídos em contextos de lutas, resistências e de negociações dessas classes populares ou atores em conflito, na garantia dos direitos sociais, políticos e civis ao usufruto dos bens públicos e naturais e aos bens de consumo coletivos das cidades, nesse caso, o Direito à cidade como analisado por Henri Lefèbvre (2001) e David Harvey (2012).

Do ponto de vista sociológico e político, os arranjos de governança nos territórios (*local governance* ou *urban governance*) ultrapassam sua dimensão técnico-institucional de programas de governo e confrontam com as relações historicamente constituídas no âmbito local, envolvendo, de um lado, as estruturas de distribuição do poder local e, de outro, as condições de reprodução das famílias nas atividades produtivas dos setores populares em interação com o mercado e com instituições públicas. Gabriel Kraychete (2014, p. 12) define a "economia dos setores populares".

> Por economia dos setores populares, entendem-se as atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados, a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital. Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar como diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizados ou não.[37]

Dessa perspectiva as classes populares distinguem-se e constroem caminhos próprios que reforçam ou não as possibilidades da cooperação e sustentabilidade distintas, como analisa esse autor. Kraychete diferencia o potencial diferencial de segmentos rurais ou urbanos nos territórios, observando a relação de propriedade pré-existente dos trabalhadores com os meios de produção. No caso dos agricultores familiares eles já possuem terra e trabalho e "[...] o empreendimento associativo constitui-se numa possibilidade real de melhoria do nível de renda dos agricultores familiares. Ou seja, eles encontram motivos para a cooperação mesmo quando buscam o auto-interesse." (KRAYCHETE, 2014, p. 20, grifo do autor) Ainda segundo Kraychete (2014, p. 20) "[...] os trabalhadores urbanos [...] contam apenas com a sua força de trabalho", e, ainda segundo ele, "normalmente, a referência de trabalho que possuem não é de uma atividade associativa, mas a do emprego assalariado ou do trabalho por conta própria".

Os povos e nacionalidades autóctones fundamentam a governança para o desenvolvimento com base numa nova epistemologia crítica sobre a perspectiva estritamente econômica do desenvolvimento reorientada pela noção de "*buen vivir*" [bem viver], distinta da noção de "bem-estar ocidental", que envolve diálogo permanente e construtivo de saberes sobre formas integradoras do homem com a natureza (terra, água, ar e solo). (ACOSTA, 2012, p. 202)

Reconhecendo essas várias especificidades, têm sido realizadas pesquisas empíricas qualitativas sobre processos de participação e governança no desenvolvimento local, observando-se as redes de so-

ciabilidade real, ou seja, as formas como os sujeitos estão integrados e cooperam entre si, constroem e reconstroem as condições de reprodução do trabalho na sua participação nos mercados como formas de resistência e luta por reprodução social e na família e em interação com o meio ambiente nos projetos de desenvolvimento local. Também têm sido observados contextos de conflito relativos ao meio ambiente em reservas extrativistas. Destacam-se, nesse campo, os estudos de Neide Esterci sobre meio ambiente, ruralidade, conflitos ambientais na Amazônia, de uma perspectiva socioantropológica.

A análise dos sentidos e usos da governança inscritos da realidade dos territórios, visa a resgatar, portanto, pela pesquisa empírica, os processos qualitativos em termos de redes associativas; cooperação público-privado, capital social etc., observando-se menos a pretendida e suposta eficácia da gestão instituída pelos agentes públicos e mais a capacidade social efetiva desses projetos e mecanismos de resistência e reprodução, orientados para a produção de justiça social, ambiental e distributiva dos atores sociais. Muitos estudos, no entanto, chamam a atenção das limitações dessas ações quanto à potencialidade emancipatória desses dispositivos de governança e capital social, quando distantes da estrutura redistributiva e da propriedade real ou quando apoiados numa visão idealista das "virtudes cívicas". (ASSEBURG; GAIGER, 2007; IVO, 2002, 2004, 2008)

No âmbito dos estudos urbanos, Eduardo Marques (2013) traz uma dimensão relevante no resgate da sociabilidade real dos atores, e define a noção de governança urbana como conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais que operam incorporados ao processo de decisão política e em contextos institucionais específicos. Para ele

> [...] a ideia de governança admite a incorporação informal e mesmo ilegal de processos que afetam as políticas em muitas ocasiões. Estes foram, por vezes, entendidos como ruídos, defeitos ou problemas menores que devem (e podem) ser eliminados, portanto, não são dignos de atenção analítica, mesmo para

> a literatura de políticas em redes (Laumann e Knoke, 1987), centrada apenas em laços formais e intencionais. Da minha perspectiva, uma parte significativa do processo de decisão política envolve atividades informais e relações. Vários dos laços organizacionais existentes são, de fato, relações pessoais e informais mobilizadas em ocasiões formais, mas construídas para outros fins ou sem efeito para todos. (MARQUES, 2013, p. 17, tradução nossa)

A produção sociológica brasileira na interface entre desenvolvimento e governança

Esse item apresenta, de forma apenas indicativa, os campos de apropriação da noção de governança nas Ciências Sociais, particularmente, da Sociologia, tomando por referência dados da produção em periódicos, bem como a identificação de grupos de pesquisa sobre a temática, levantados em 2012. As informações foram coletadas em duas bases de dados: a) a produção acadêmica sobre governança indexada nos periódicos que integram a coleção SciELO; e b) os grupos cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisas (GPs) do CNPq, que articulam a interface do desenvolvimento com processos de governança no desenvolvimento territorial, no campo da Sociologia do Desenvolvimento.[38]

A produção acadêmica sobre governança na base SciELO

O levantamento da produção acadêmica sobre o tema governança, na base SciELO, identificou um total de 264 artigos publicados em 43 periódicos, entre 1998 e 2016 (Gráfico 1). Longe de ser exaustivo, esse levantamento apresenta limites. Um deles refere-se à data de admissão de cada periódico a essa base. Nem toda a produção existente sobre o tema, mesmo quando publicada em revistas admitidas na SciELO, foi abarcada nesse levantamento, pois alguns artigos são anteriores à admissão do periódico na SciELO.

Outra dificuldade se refere à fluidez das fronteiras do conhecimento sobre a temática e o caráter interdisciplinar de muitos periódicos que exploram a interface social entre disciplinas (saúde; ambiente; organização social; cidade; economia; política etc.). De fato, a noção de governança abarca várias problemáticas e âmbitos de ação: processos decisórios de governo; democratização da gestão urbana; participação e controle social; funcionamento de conselhos; organização e arranjos produtivos; conflitos políticos e ambientais no âmbito territorial; a capilaridade do poder social etc. Ademais, pode haver produção sobre o tema em outros periódicos qualificados, que ainda não integram a coleção SciELO. A exemplo das revistas: *Revista Pós Ciências Sociais* (UFMA); *Civitas* (PUC-RS); *Novos Cadernos NAEA* (UFPA); *Revista Economia & Desenvolvimento* (Goiás), entre outras. Por fim, parte dessa produção pode ter sido indexada com base em outras palavras-chave, tais como participação social, conflitos ambientais, desenvolvimento local ou regional, descentralização etc. e escapam, portanto, aos resultados aqui apresentados. Mesmo admitindo esses limites, o resultado desse levantamento representa uma amostra das tendências de produção no tempo e em áreas disciplinares, possibilitando pistas e sistematizações preliminares sobre o tema para análises mais aprofundadas dessa literatura no futuro.

A produção acadêmica sobre governança na base SciELO entre 1998 e 2016 (Gráfico 1) apresenta maior concentração em anos mais recentes, especialmente entre 2012 e 2013. A partir de 2014 observa-se um declínio dessa produção, ainda que o total publicado seja superior aos anos iniciais. Os artigos sobre esse tema distribuem-se entre periódicos das áreas de relações internacionais; administração pública; estudos rurais e regionais; meio ambiente; e sociologia urbana.

Considerando a produção distribuída por periódicos, as revistas que abarcam a maior produção sobre o tema (Gráfico 2) são, em escala decrescente: a *Revista Brasileira de Política Internacional* (27), especialmente os anos de 2012 e 2014. Esse periódico também publicou sobre o tema em 2003 e 2004, e os periódicos: *Revista de Administração Pública* (20) e a Revista de *Contabilidade e Finanças* (20).

Gráfico 1 – A produção de artigos sobre "governança" na base SciELO. Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Gráfico 2 – Produção de artigos sobre "governança" por periódico. Brasil, 1998 a 2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Seguem-se a esses, os periódicos associados à área de Economia e Sociologia que tratam das temáticas sobre desenvolvimento rural e regional e revistas da área de política ou da administração que analisam processos de democratização e participação na gestão local (descentralização; participação social e controle social; redes e inovação). Nesse campo, destacam-se as revistas: *Ambiente e Sociedade* (19); *Revista de*

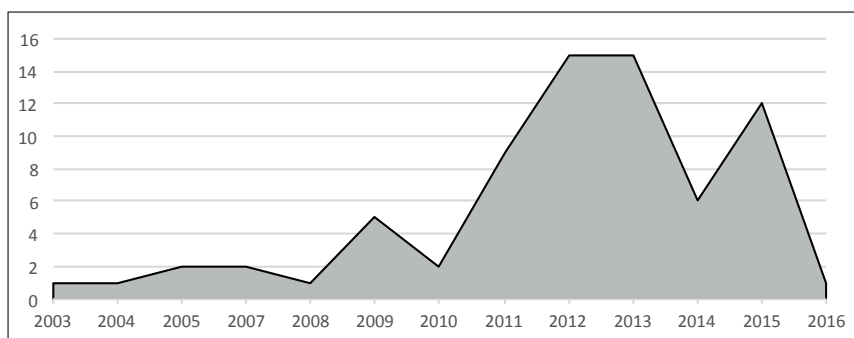
Administração de Empresas (18); *Gestão Produtiva* (16); *Revista Economia e Sociedade Rural* (15); *Revista Sociologia e Política* (13); e *Revista de Administração* (São Paulo) (11) e *Cadernos EBAPE* (10). Essa produção destaca-se a partir de 2011, mas essa tendência pode traduzir a indexação mais recente dos periódicos na base SciELO.

A classificação da produção por campos temáticos mostra claramente a distribuição da produção sobre governança em três campos disciplinares: (i) o das relações internacionais, que explora processos de governança global, os arranjos dos países em regimes de cooperação corporativos; os processos de globalização econômica e os ajustes políticos; e processos geopolíticos de governança em blocos regionais; (ii) os estudos da administração pública, que analisam processos de reforma do Estado e dispositivos de governo, orientados para eficiência, transparência e controle das contas públicas etc., analisados por vários periódicos da área; (iii) os estudos urbanos sobre a democratização da esfera pública nas cidades (implantação e funcionamento de Conselhos; fóruns de participação; orçamento participativo e controle social). Parte desses estudos está publicada também em periódicos da área de saúde, especialmente os estudos sobre os Conselhos de Saúde, associativismo ou meio ambiente; (iv) estudos sobre desenvolvimento, território e meio ambiente, no âmbito local ou territorial, que abarcam conflitos ambientais, arranjos entre atores diante das grandes intervenções do governo em projetos de infraestrutura (área hídrica, energética e portuária, estradas, entre outros), mas, também, grandes empreendimentos privados, cuja instalação confronta com o direito das populações originais desses territórios, revelando assimetrias de poder entre atores em escalas local, nacional e o global.

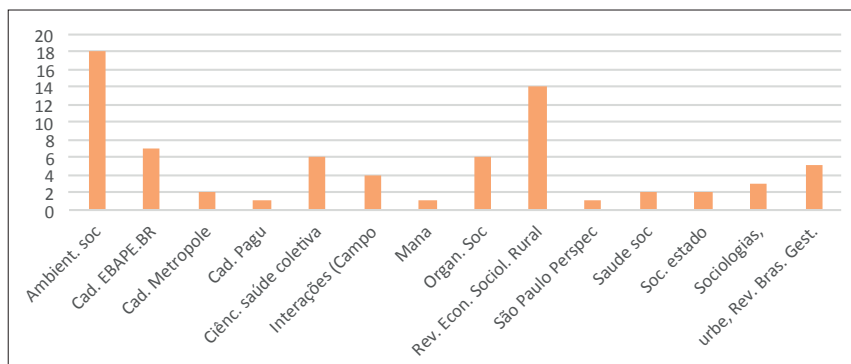
A produção mais diretamente associada aos estudos sociológicos sobre governança na base SciELO representa um terço da produção levantada em 2016 (29,5%) e foi publicada em periódicos específicos da Sociologia e aqueles classificados pela área ou áreas afins que mantêm interface com processos sociais: *Revista Sociologia e Política; São Paulo Perspectiva; Saúde e Sociedade; Estado e Sociedade; Sociologias*; *Urbe; Ambiente e Sociedade; Cadernos Ebade; Cadernos Metrópole; Cadernos*

Pagu; Ciências da Saúde Coletiva; Interações; Mana; *Organização e Sociedade; Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.

A maior parte dessa produção sociológica acompanha ao longo do tempo a tendência geral de publicação sobre esse tema, concentrando-se mais entre 2012 e 2013, com uma incidência maior também em 2009 e 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Produção sociológica sobre governança. Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Quanto à distribuição da produção por revistas (Gráfico 4), as mais responsáveis pela produção sociológica na temática da governança são: *Ambiente e Sociedade*; *Revista de Economia e Sociedade Rural* e a *Caderno EBAPE*. Embora a presente análise não chegue a detalhar os conteúdos dos artigos ela aponta para processos de desenvolvimento agrário e de regulação local de conflitos ambientais, de uma perspectiva socioantropológica. Em segundo lugar, estão as revistas da área de saúde e sociedade, *Ciências e Saúde Coletiva; Saúde e Sociedade*, que analisam a atuação dos conselhos e a matriz associativa na prestação de serviços de saúde. Em terceiro lugar, estão os estudos sobre processos democráticos no âmbito local, reunidos nas revistas: *Organização e Sociedade; Sociedade e Estado; Sociologias; São Paulo e Perspectiva; Sociologia e Política*. Por fim, os estudos da Sociologia urbana sobre governança urbana e cidadania, que analisam processos de democratização das cidades e metrópoles (*Cadernos Metrópole; Urbe* etc.).

Gráfico 4 – Produção sociológica sobre governança segundo periódicos. Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

A variável territorialidade, associada aos processos sociais, econômicos e políticos (de natureza regulatória ou conflitiva) assume uma dimensão relevante nos processos de governança da perspectiva da Sociologia, seja em relação à Sociologia rural ou urbana e nas diferentes escalas dos arranjos de governança. Nos estudos urbanos, analisam a democratização das relações políticas e sociais no direito dos moradores aos bens públicos e controle de programas sociais, como também as condições de recriação das condições de reprodução e integração das famílias via redes de empreendedorismo. No meio rural os estudos exploram as condições de apropriação de bens e recursos naturais e processos políticos de resistência à espoliação de recursos naturais e socioculturais em arenas conflitivas entre populações locais e projetos de desenvolvimento em infraestrutura, por exemplo, na produção de *commodities*. Parte dessa produção, em termos de conflitos rurais, tem origem anterior à introdução da noção de governança e aos dispositivos institucionais de regulação de impacto sobre o meio ambiente. Maria Nazareth Wanderley (2000) analisa as relações o desenvolvimento rural em novos quadros de compromissos institucionais. Para ela a relação entre a problemática do desenvolvimento territorial/local e a "questão rural", orienta-se pela necessidade de inserir plenamen-

te os espaços e as populações rurais na dinâmica econômica e social moderna, e assegurar a preservação dos recursos naturais presentes no meio rural como um patrimônio de toda a sociedade. Por outro lado, o território é percebido também como um espaço de vida e de reprodução da sociedade local, que tem uma história, uma cultura e uma dinâmica social de integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida. Por conseguinte, esse processo para além da perspectiva eminentemente econômica ou institucional envolve a valorização do patrimônio natural e cultural de cada localidade.

> Sob o ângulo político, o território se prolonga para além do próprio espaço local, ao se constituir como a base para a formulação de um projeto de desenvolvimento. Trata-se, na verdade, de um movimento que funciona em mão dupla: por um lado, o território 'é o espaço no qual se elabora e se realiza um projeto coletivo integrado'; (Kaiser, 1994: 109) por outro lado, ele é a unidade de intervenção reconhecida pelos poderes públicos. Um programa de desenvolvimento é, assim, a resultante da convergência, no plano local, das demandas e iniciativas locais e dos grandes projetos nacionais e supranacionais. (WANDERLEY, 2000, p. 19)

Em termos de desenvolvimento regional registra-se também um núcleo de estudos de governança e desenvolvimento em distritos industriais nas suas interfaces e arranjos no âmbito das escalas e cadeias produtivas dos grandes projetos locais. As alternativas do desenvolvimento visam a considerar a permeabilidade de arranjos entre atores na construção de pautas políticas locais ou regionais, como analisaram Danielle Leborgne e Alain Lipietz para os contextos pós-fordistas na Itália (LEBORGNE; LIPIETZ, 1991a, 1991b), e José Ricardo Ramalho (2005), ao discutir a formação de novos padrões de participação e a formação de redes sociopolíticas que se constituem nas localidades onde ocorrem as atividades industriais.

Portanto, esses arranjos mobilizam atores distintos, quer se considerem áreas metropolitanas ou as tipicamente rurais. Nas metropo-

litanas, o desenvolvimento local e territorial contempla articulação de interesses entre empresas industriais, trabalhadores e agentes locais, além de arenas de concertação de interesses em relação aos projetos públicos locais.

* * *

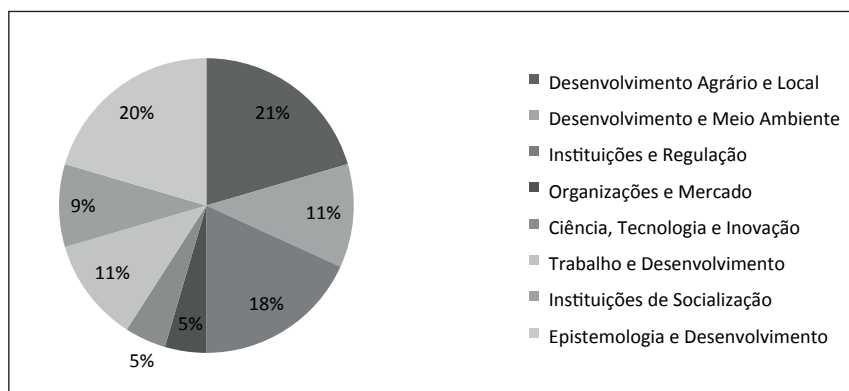
No âmbito dos estudos urbanos, no Brasil, a Global Urban Research Iniciative (GURI) articulou pesquisadores urbanos, sociólogos e também da área da Ciência Política, em meados da década de 1990[39] para uma crítica à noção de *urban governance* tal como introduzida pelo Banco Mundial. A ideia foi submeter a noção à crítica, pela pesquisa empírica e comparativa, considerando os contextos de constrangimentos políticos distintos, no âmbito local. Os estudos desenvolvidos em meados da década de noventa superavam as visões normativas de "bom governo" recém-difundidas pelo Banco Mundial (1989) e identificaram fontes e fatores de poder real na produção de políticas urbanas que ultrapassavam os atores de governo. O primeiro artigo publicado sobre essa noção foi de Coelho e Diniz (1995) e de Diniz (1996) que fizeram distinções entre governabilidade e governança para estudos posteriores da rede GURI. A seguir e no âmbito dessa rede foi elaborado também um artigo sobre governança urbana em Salvador (IVO, 1997) e uma pesquisa sobre essa cidade (IVO et. al., 2000) que analisam os processos de governança urbana com base na noção de esfera pública, identificando a transversalidade e permeabilidade de numerosos processos de governo, redes sociais na produção de quatro políticas públicas municipais, observando a interseção entre governo, cultura política, organizações populares, redes etc. A discussão da cultura política local foi especialmente analisada por Dantas Neto (2000), ultrapassando uma percepção de governo como "escolha pública eficiente", e orientando-se para entender o processo de governança urbana no campo sociopolítico, destacando elementos da cultura política despótica condicionante da esfera pública em Salvador.

Num esforço de síntese da literatura nacional sobre governança urbana Marques (2013, p. 13) identifica a produção relativa à governança democrática, controle social e movimentos sociais em diversas áreas da política, destacando as políticas participativas locais em cooperação intergovernamental nos estudos urbanos (FREY, 2007; RIBEIRO, 2012; SANTOS JR., 2002) e habitação (CARDOSO; VALLE, 2000) e do ambiente. (ABERS; KEEK, 2009; JACOBI, 2005) Marques (2013, p. 14) destaca, também, na literatura recente sobre movimentos sociais no Brasil (uma abordagem que se afasta da abordagem neoinstitucionalista do ajuste, trazendo para o centro da análise as múltiplas conexões entre Estado e organizações da sociedade civil. (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008; TATAGIBA, 2011) Localiza no artigo (IVO, 1997) uma primeira contribuição ao estudo da *urban governance*, qualificando-o, no entanto, como parte da abordagem de governo. Esse estudo analisa de fato quatro políticas municipais, mas a noção de governança é nele apreendida como "mediadora das relações entre Estado e sociedade". O autor identifica por fim um terceiro grupo de estudos no campo da reforma de Estado e governação democrática, com ênfase na prestação de contas. (BOSCHI, 2003) Há, portanto, uma convergência entre a sistematização dos dados levantados e as tendências apontadas pela literatura internacional e nacional.

A governança na subárea da Sociologia do Desenvolvimento - GP do Diretório CNPq

A interface entre *governança* e *desenvolvimento* analisada com base no Diretório dos GPs do CNPq tomou por referência a autoidentificação dos líderes desses grupos na subárea da Sociologia do Desenvolvimento. Esse levantamento, realizado em 2012, identificou 115 grupos de várias disciplinas, incluindo neles outras áreas, como agronomia e economia. Na subárea da Sociologia, foram encontrados 42 grupos de pesquisa, aos quais se adicionou mais dois grupos que tratam do desenvolvimento a partir da Sociologia do Trabalho. A totalidade desses GPs abrange 425 pesquisadores e 324 estudantes.

Os grupos de pesquisa levantados foram organizados em torno de 8 temas: desenvolvimento agrário ou local (21%); epistemologia e desenvolvimento (20%); instituições e regulação (18%); desenvolvimento e meio ambiente (11%); trabalho e desenvolvimento (11%); instituições de socialização (9%); ciência, tecnologia e inovação (5%); e organizações e mercado (5%). (Gráfico 5)

Gráfico 5 – Distribuição temática dos grupos de pesquisa (GPs). Brasil, 2013

Fonte: CNPq. Diretório de GPs, 2013. Elaboração Mateus Silva.

Em relação aos processos de governança toma-se como base apenas dois núcleos temáticos Instituições e Regulação (4); e ao tema Organizações e Mercado (2) que juntos correspondem a 23% dos GPs levantados sobre desenvolvimento e somam 8 GPs. O primeiro abarca 31 pesquisadores, 50 estudantes de 8 universidades[40] e desenvolve pesquisas sobre a regulação do setor de energia (Eletrobrás); gestão pública e desenvolvimento urbano; processos democráticos e políticas públicas; integração regional (MERCOSUL). O segundo núcleo temático “Organizações e Mercado” compõe-se apenas de 2 grupos de pesquisas vinculados a duas universidades: a Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho e a Universidade Federal Fluminense (UFF),e abarca 17 pesquisadores e 17 estudantes, dedicando-se ao estudo de arranjos corporativos e relações entre empresários e mercado.

A formação dos grupos agregados na subtemática de "Instituições e Regulação" tem início desde 1996, mas a partir de 2007 a 2010 a constituição dos grupos aparece mais sequenciada. A maioria deles concentra-se na região Sudeste – Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. (Gráfico 6) –, sendo 67% originados de universidades federais; 25% de universidades estaduais e 13% de universidades privadas (Gráfico 7).

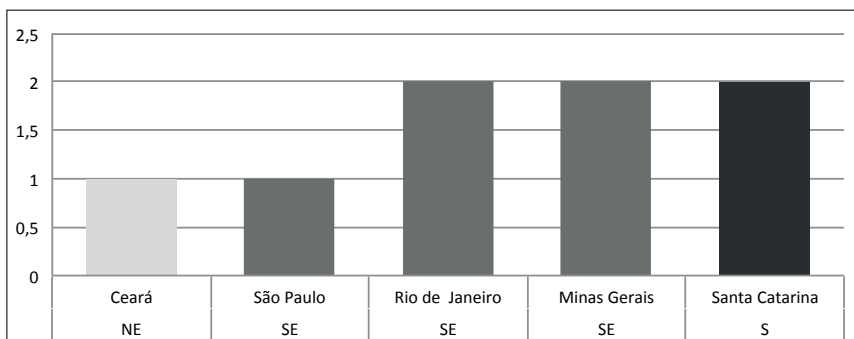
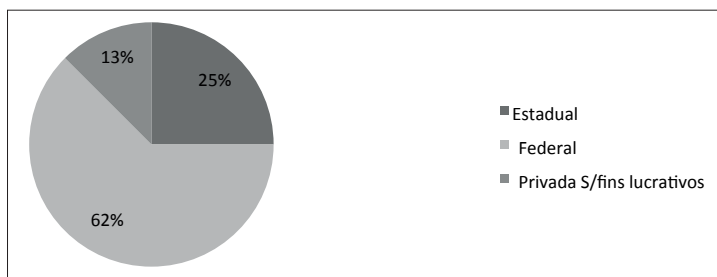
Gráfico 6 – Núcleo temático "Instituições e regulação", segundo Estados e regiões. Brasil, 2013

Fonte: CNPq – Diretório GP.2013, Elaboração Mateus Silva.

Gráfico 7 – GP na temática 'Instituições e regulação1, segundo a natureza das instituições. Brasil, 2013

Fonte: CNPq – Diretório GP, 2013. Elaboração Mateus Silva.

O levantamento desses grupos de pesquisa objetiva, sobretudo mapear e identificar tendências. Ele permite desenhar problemáticas da Sociologia do Desenvolvimento dos novos processos de pactuação entre

atores, nos últimos anos, resultantes de processos de conflito, localizar quais as instituições responsáveis pela produção desse conhecimento e sua distribuição por regiões, no contexto mais recente.

A fonte, no entanto tem que ser usada com cautela pela imprecisão do campo conceitual no registro dos GPs. Ademais, as problemáticas dos grupos movem-se em fronteiras interdisciplinares, e parte dessa produção pode estar registrada nas subáreas das "Sociologias específicas"; "Sociologia urbana" ou "rural". De modo geral, os subcampos temáticos buscam analisar processos de pactuação entre atores na tomada de decisão, da perspectiva mais territorializada dos processos de desenvolvimento. Nesse sentido, vale registrar o GP "Desenvolvimento, Trabalho e Ambiente" da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), liderado por Jose Ricardo Ramalho e Neide Esterci, que envolve parcerias com a UFMA; UFPB, UFPA, UFF, USP e CPDA - UFRRJ, instituições que se constituem em centros de referência na formação de pesquisadores e na produção de pesquisa sobre esse tema. Como a orientação dos estudos volta-se especialmente para os arranjos entre atores em situação de conflito os estudos nem sempre aparecem articulados diretamente à noção de governança e distribuem-se nos 8 subtemas relacionados a essa noção.

Síntese da noção de governança: a construção mítica de um "horizonte do possível"

Pode-se concluir que a governança, como dispositivo de racionalização do poder pelas agências multilaterais se instaura como uma nova modalidade de ação coletiva, na mediação do conflito e concertação entre agentes em arranjos cooperativos, ultrapassando o governo e incorporando o poder da sociedade, mesmo em situações de conflito, e gerando cumplicidades e legitimidade possível, mas também delimitando campos de dissensos, conflitos e contra poderes alternativos.

A noção foi originalmente formulada no contexto da "reforma" do Estado com vistas a produzir legitimidade e garantir autossustentabilidade aos governos na transição neoliberal. Gradativamente esses processos vão instituindo novas instâncias democráticas criadas, com

possibilidades de reversões resultantes da força de organização, pressão e negociação dos agentes envolvidos.

Enquanto categoria de intermediação (via conselhos, fóruns, consultas, assembleias e outras arenas públicas), os sistemas de governança visam a criar espaços de concertação entre os interesses conflitantes dos agentes na decisão pública, gerando quadros de pactuação entre eles em torno de compromissos no encaminhamento de demandas e conflitos, com possibilidades para experimentar soluções criativas pactuadas, mas, também, processos de dominação, via a neutralização das demandas sociais das comunidades locais.

Do ponto de vista da sociabilidade real, a governança opera com base no poder social dos agentes sociais, abarcando a sociedade em processos formais e informais na produção da política e processos de inserção sociopolítica e econômica. Envolve formas concretas de socialização das classes populares na sua experiência com o mercado e com as instituições de governo, bem como com a ordem da justiça. A noção assume, pois, uma perspectiva aberta, incorporando processos de democratização de direitos de participação da cidadania, que constroem um saber e um poder enraizados nas redes associativas desses agentes na reprodução da vida e do trabalho, mas também na produção da justiça social.

Como noção prospectiva, a noção de governança representa um horizonte mítico da política possível no qual e pelo qual é possível produzirem-se resultados parciais, ou êxitos relativos, construindo cumplicidades parciais e temporárias entre atores públicos e sociais, locais e externos. Através de um regime de ação que ultrapassa o lócus exclusivo do governo e dos partidos políticos, os arranjos de governança produzem acordos mínimos que nem sempre alcançam os resultados desejados, mas podem instaurar alguma regulação dos conflitos. No entanto, esse processo dá margem e riscos para a neutralização dos interesses da cidadania, processos de subordinação e capturas de interesses e segmentação da política. Nesse sentido a natureza prática dessa categoria de ação pode ter como resultado:

- a produção de enclaves- ou seja, os processos de governança podem resultar em fragmentação, particularização e segregação das ações do planejamento urbano estratégico, perdendo-se a dimensão de hierarquia do planejamento geral da cidade;
- uma autonomia dos sujeitos, do ponto de vista liberal, em condições de penúria dessas classes e num contexto histórico de profundas desigualdades, podendo se constituir em soluções profundamente injustas, quando a solução das condições de superação da pobreza passa à responsabilidade exclusiva das próprias camadas populares como saídas de ativação de um empreendedorismo;
- a tecnificação da política, em benefício de procedimentos técnicos na formalização dos processos de gestão em vários níveis, inclusive na implementação dos programas focalizados de transferência de renda, que pelo desenho estratégico do programa pode implicar despolitização dos processos redistributivos e eliminar formas de representação democráticos da cidadania e de controle dos cidadãos sobre os bens públicos e naturais;
- um "comunitarismo virtuoso", que supõe uma visão positiva antecipada dessas arenas públicas como instâncias virtuosas por si mesmas. Esses espaços podem ser capturados por atores políticos fortes (autoritários, personalistas ou clientelistas) e o interesse público pode ser subordinado aos agentes privados nas parcerias público-privadas, incompatíveis com a prevalência do interesse público. Em termos produtivos, a inscrição dos pequenos empreendimentos nos circuitos econômicos em escalas mais amplas pode gerar dependência e transferência dos riscos aos setores populares pelo endividamento.

No Brasil a noção de governança enfrenta limitações e dificuldades em razão da tradição de uma cultura política autoritária e patrimonialista das relações sociais, que mediaram historicamente a relação entre Estado, elites econômicas e estruturas institucionais. Analisei as li-

mitações específicas aos processos de governança no Brasil no livro Ivo (2001), examinando: (i) o caráter patrimonialista e autoritário do Estado e a fragilidade das estruturas locais influenciadas por relações oligárquicas e clientelistas; (ii) o caráter cêntrico do planejamento e controle dos dispositivos institucionais com ênfase em aspectos econômicos; (iii) o compromisso corporativista do Estado populista nacional com o segmento dos trabalhadores assalariados especialmente urbanos, limitando a política social a uma matriz de proteção segmentada e excludente, que deixa fora da proteção uma massa de trabalhadores não-assalariados; (iv) a amplitude quantitativa do fenômeno de pobreza, resultante de uma estrutura social profundamente desigual e, por fim; (v) a capacidade organizativa dos movimentos sociais no acesso à cidadania e aos bens públicos na história da cidadania no Brasil. Para essa construção tomo por base os autores: Nunes (1997), Carvalho (1980, 1987) e Santos (1994).

Observando-se a capacidade do sistema político para qualificar processos de governança, cabe indagar como garantir eficácia nas ações de colaboração entre agentes públicos e privados (um paradigma da governança) já que a matriz que organiza politicamente essa relação é permeada historicamente por relações patrimonialistas e clientelistas, pela privatização de estruturas públicas e institucionais em benefício das elites econômicas [...]. Quanto à capacidade societária, indaga-se que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem as camadas populares, quando desvinculadas de formas de representação e organização de interesse, para produzirem resultados consistentes que pressionem para processos redistributivos na superação das desigualdades, capacitando-se para formas de integração social mais vigorosas? Esse processo não levaria, perversamente, à segmentação da pobreza ou a transferir para esses agentes a responsabilidade sobre o seu próprio destino?

Salazar (1998) encaminha a solução desses questionamentos teóricos e políticos pela articulação de duas diferenças: a) a diferença da jurisdição e b) a diferença da historicidade. A primeira entende que a sociedade civil ou os movimentos sociais podem atuar para legislar

o que não está legislado. A segunda supõe que o Estado possa legislar para que atores populares constituam-se em cidadãos de direitos sociais, políticos e civis. Uma ou outra saída, acrescento, envolve implicações cognitivas e entrelaçamento com a produção dessas novas categorias no âmbito das Ciências Sociais e da economia política.[41]

Conclusões

A recuperação da noção de governança como um regime de ação prática (coletiva) voltada para a mudança social mostrou uma interseção contínua da ação pública prospectada, num movimento contínuo e assimétrico que articula conhecimentos, atores e projetos. Esse processo de racionalização baseia-se nas regras do Estado de direito como a sua base regulatória central. Como observado na construção da Agenda Pós-2015 (PNUD), elas atuam na sustentabilidade do desenvolvimento, mas representam também um poder do Estado voltado para limitar as liberdades individuais da cidadania nos limites das regras do Estado na sua razão instrumental e normativa.

Habermas (2001) analisa os processos de racionalização da modernidade, distinguindo duas categorias, o sistema e o mundo da vida. A primeira representa a razão instrumental e abarca dois subsistemas, o econômico e o político. O mundo da vida é entendido como aquele em que os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos. Ele compreende as intersubjetividades dos atores inseridos em situações concretas de vida, da experiência, constituindo-se o pano de fundo sobre o qual as ações humanas se realizam.

Partindo desse argumento ensaio a hipótese que a governança como uma categoria da ação prática busca reconciliar, na esfera pública, o sistema com o mundo da vida. O risco é que os processos reais e históricos, que compreendem a reprodução social e cultural, a integração social e a socialização dos atores sejam colonizados pelo "sistema" na impulsão do crescimento econômico e pelos processos de juridicização do "mundo da vida".

Numa sociedade que se transforma, renovando seus modos de racionalização via governança, a sua ação prospectiva é uma retórica do "horizonte mítico da política", podendo mobilizar atores e consolidar processos democráticos na formação de consensos, mas também neutralizar as relações assimétricas de poder entre os agentes sociais e o mercado, entre os atores do crescimento e os sujeitos do trabalho; entre processos de crescimento, regimes de bem-estar e justiça social e ambiental.

Referências

ACOSTA, A. O Buen vivir- uma oportunidade de imaginar um outro mundo. In: STIFTUNG, H. B. *Um campeão visto de perto*: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Heirich Böll Foundation, 2012. p. 198-216. (Série Democracia). Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/alberto_acosta.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2013.

ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. *Politics & Society*, v. 37, p. 289-314, 2009.

ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. A economia solidária diante das desigualdades. *Dados*: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 499-533, 2007.

BAHIA. SECRETARIA DE JUSTIÇA SOCIAL; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. Programa Vida Melhor Urbano: manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos. Salvador: FLEM, 2014.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BOSCHI, R. Democratic Governance and Participation: Tales of Two Cities. In: MCCARNEY, P. L.; STREN, R. E. (Ed.). *Governance on the Ground*: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2003. p. 151-194.

BRESSER PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados*: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D.; D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Desenvolvimento econômico*

e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012. p. 27-66.

CARDOSO, A.; VALLE, C. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 4, p. 33-63, 2000.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem*: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CARVALHO, J. M. *Os bestializados*: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

COELHO, M.; DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. Mimeografado.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoria política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

DANTAS NETO, P. F. Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança urbana em Salvador. In: IVO, Anete B. L. et al. (Org.). *O poder da cidade*: limites da governança urbana. Salvador: Edufba, 2000. p. 51-83.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre um novo paradigma. *Revista de Serviço Público/ENAP*, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.

ESTERCI, N.; RAMALHO, J. R. A resistência em campo minado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 25-32, out. 1996.

ESTERCI, N.; SCHWEIKARDT, K. H. S. C. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 5, n. 1, p. 59-77, jan./abr. 2010.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 277-293.

FREY, K. Governança urbana e participação pública, *RAE- eletrônica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. The Backstage of Civil Society: Protagonism, networks, and affinities between civil organizations in São Paulo. Brighton: IDS, 2008. (IDS Working Paper, 299)

GOFFMAN, E. *Frame Analysis.* An Essay on the Organization of Experience. New York: Harper & Row, 1974.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1999. v. 1. Edição de Carlos Nelson Coutinho; Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques.

HABERMAS, J. *Teoría da Acción comunicativa* I: racionalidad de la acción y racionalización social. 3. ed. Madri: Taurus, 2001.

HARVEY, D. O direito a cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HYDEN, G.; BRATTON, M. Governance and the Study of Politics. In: HYDEN, G.; BRATTON, M. (Ed.). *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1992.

IPEA. *Estado, instituições e democracia*: democracia. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 2.

IVO, Anete B. L. et al. *Governabilidade e governança urbana*: o caso de Salvador. Salvador, 1996. Relatório de pesquisa apresentado à / Ford Foundation/rede GURI.

IVO, Anete B. L. Uma racionalidade constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997.

IVO, Anete B. L. L´expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n. 80-81, p. 55-63, déc. 1998.

IVO, Anete B. L. et al. (Org.). *O poder da cidade*: limites da governança urbana. Salvador: Edufba, 2000.

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

IVO, Anete B. L. Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 8, p. 9-38, 2º sem. 2002.

IVO, Anete B. L. A ‘urban governance’ e as políticas sociais: entre consentimento e participação. In: ZICARDI, A. (Comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ambito local.*México: IISUNAM/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-COMECSO/INDESOL, 2004. p. 77-104.

IVO, Anete B. L. Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, p. 1121-1133, nov. 2008.

IVO, Anete B. L. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio/ago. 2012.

IVO, Anete B. L. Estado da arte da Sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Sociologia, política e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. v. 2, p. 17-89.

JACOBI, P. Governança institucional de problemas ambientais. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 119-137, out. 2005.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Two social strategies in the production of new industrial spaces. In: BENKO, G; DUNFORD, M. (Ed.). *Industrial change and regional development*. London: Pinter Publisher-Belhaven Press, 1991a.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. L'après-fordisme: idées fausses et questions ouvertes. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 66, 1991b. (Couverture orange CEPREMAP, 9103, 1990)

LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Gouvernance.* Paris, n. 80-81, déc. 1998.

KRAYCHETE, G. Economia dos Setores populares e inclusão socioprodutiva:bases conceituais e políticas públicas. In: BAHIA. SECRETARIA DE JUSTIÇA SOCIAL; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Programa Vida Melhor Urbano*: manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos. Salvador: FLEM, 2014. p. 12-27.

LAUTIER, B. Les politiques sociales em Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser um éclatement em cours. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, n. 30, p. 19-44, 1999.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, p. 353-368, maio/ago. 2010.

LEE-SMITH, D.; STREN,R. New Perspectives on African Urban Management. *Environment and Urbanization*, v. 3, n. 1, p. 23-36, Apr. 1991.

Le GALÈS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Révue Française de Science Politique*, Paris, ano I, n. 45, p. 57-94, 1995.

LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução Rubem Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFTWICH, A. Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quartely*, v. 14, n. 3, p. 606-608, 1993.

LOFCHIE, M. F. Perestroika Without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment. In: EMORY UNIVERSITY. Governance in Africa Program. *Beyong Autocracy in Africa*: Work in Papers from the Inaugural Seminar of the Governance in Africa Programme, The Carter Center of Emory University.

Atlanta, Georgia, February 17-18, 1989. Atlanta: Carter Center of Emory University, 1989. Working paper series (Emory University. Carter Center)

MARQUES, E. *Redes sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2012.

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MARQUES, E. Espaço, uma construção cotidiana [Entrevista]. *Regiões e Redes*: caminhos da universalização da saúde no Brasil. 23 jun. 2014. Disponível em: <http://www.resbr.net.br/espaco-uma-construcao-cotidiana/>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MARQUES, E. A *metrópole de São Paulo no século XXI:* espaços, heterogeneidades e desigualdades. São Paulo: Ed. Unesp: CEM, 2015.

MILANI, C. R. S.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). *Démocratie et gouvernance globale*. Paris: Unesco: Khartala, 2003. (Collection Tropiques).

McCARNEY, P.; HALFANI, M.; RODRIGUEZ, A. Hacia uma definición de 'governanza'. *Proposiciones*, Santiago do Chile, n. 28, p. 118-155, 1998.

MOOR, M. Introduction. *IDS* Bulletin, Brigton, UK, v. 24, n. 1, Jan. 1993.

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. S. Paulo: Cortez Ed., 2011.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997.

NUN, J. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

OSMOND, A. La gouvernance: concept mou, politique ferme. *Les Annales de La Recherche Urbaine*, Paris, n. 80-81, p. 19-26, déc. 1998.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Global Dialogue on Rule of Low and the Post-2015 Development Agenda*. Report, déc. 2013. Disponível em: <www.undp.org/>.

PRÉTECEIILE, E. Inégalités urbaines, gouvernance, domination? Réflexions sur l›agglomération parisienne. In: BALME, R.; FAURE, A.; MABILEAU, A. (Ed.). *Les nouvelles politiques locales*: Dynamiques de l'action publique. Paris: Presses de Sciences Po., 1999. p. 57-76.

RAMALHO, J. R. Novas conjunturas industriais e participação local em estratégias de desenvolvimento. *Dados:* revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 147-178, 2005.

RIBEIRO, L. *As metrópoles brasileiras no milênio:* resultados de um projeto de pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/Observatório das Metrópoles, 2012.

RODRÍGUEZ, A.; WINCHESTER, L. *Ciudades y Governabilidad en América Latina*. Santiago do Chile: Ediciones SUR, 1997.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without the Government. *Political Studies* Association, United Kingdom, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.

SALAZAR, G. De La participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais). *Proposiciones*, Santiago do Chile, n. 28, p. 156-183, Sept. 1998.

SANTOS JR., O. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*, n. 8, p. 87-103, 2002.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, [1979] 1994.

SIMIONATO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: CANTOIA LUIZ, D. E. (Org.). *Sociedade civil e democracia*: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Ed., 2010.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Ed.). *Caminhos cruzados*: sociedade, política, cultura. São Paulo: Ed. 34, 2011.

THE GLOBAL GOALS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. 2015. Disponível em: <http://www.globalgoals.org/pt/>.

WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.

WANDERLEY, L. E. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan./mar., 2012.

WANDERLEY, M. N. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos da Sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, rev. téc. Gabriel Gohn. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 2000.

WILLIAM, D.; YOUNG, T. Governance, the World Bank and Liberal Theory. *Political Studies*, v. XLII, n. 1, p. 84-100, Mar. 1994.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK.*Governance*: The World Bank´s Experience. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

WORLD BANK. *The State in a Changing World. World Development Report 1997.* Oxford: Oxford University Press; Washington, D.C.: World Bank, 1997.

Sites consultados

<http://www.beyond2015.org/world-we-want-2015-web-platform>

<http://www.worldwewant2015.org/file/341332/download/371036http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda-pos-2015>

<http://www.agenda21comperj.com.br/o-projeto/desenvolvimento-sustentavel>

<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda-pos-2015>

<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento>

<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/post-2015-development-agenda/>

<http://www.portalodm.com.br/noticia/1148/acelerar-agenda-de-desenvolvimento-e-prioridade-para-conselho-economico-e-social-da-onu>

<http://bit.ly/pos2015>

<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4132>

<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4256>

<http://www.globalgoals.org/pt/>

Notas

1 São organizações formadas entre os Estados e reguladas por meio de tratados ou acordos que visam a incentivar a cooperação permanente entre seus membros, a fim de atingir objetivos comuns e estratégicos entre os países-membros: normas comuns de comportamento político, social etc.; prever, planejar e concretizar ações em casos de urgência (diante de conflitos diversos, guerras, catástrofes etc.); realizar pesquisas conjuntas em áreas específicas; prestar serviços de cooperação econômica, cultural, médica etc.

2 A noção de "sustentabilidade do desenvolvimento" definida pelo Banco é bastante ampla e internamente também implica garantias institucionais para o Banco como credor de projetos de cooperação técnica.

3 Inúmeras agências articulam os países em metas do desenvolvimento da economia global: a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que regula o comércio internacional. A UNCTAD trabalha também com a Organização Mundial do Comércio (OMC), uma entidade que dá assistência às exportações dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial gasta anualmente bilhões de dólares em empréstimos a juros baixos, créditos sem juros e doações aos países em desenvolvimento para investimentos em educação, saúde, administração pública, infraestrutura financeira e desenvolvimento do setor privado, da agricultura e gestão dos recursos naturais e ambientais.

4 O artigo integra o projeto de pesquisa *A reinvenção do desenvolvimento: Agências multilaterais e produção sociológica contemporânea* apoiado pelo Edital Universal n. 14 do CNPq, 2012.

5 World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* (1989) e o World Bank *Governance and Development* (1992).

6 A coordenação dessa rede no Brasil foi de Lícia Valladares e Renato Boschi e foi sediada no antigo IUPERJ nos anos 1990. A coordenação da pesquisa sobre Salvador foi de Anete Ivo e os resultados conjuntos dessa pesquisa foram publicados em Ivo (2000).

7 Foucault denomina *gouvernementalité* / governamentalidade, o processo de racionalidade do governo que envolve o conjunto de instituições, procedimentos, análises, cálculos e táticas que permitem exercer o poder da população. Baseia-se como saber na economia política e tem por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. Com essa noção ele buscou resgatar o processo de formação histórica de um tipo de poder chamado governo, que abarca tanto as formas como foi constituído e também os conhecimentos em que se baseia. (FOUCAULT, 1979, p. 291)

8 De acordo com Habermas, o processo de racionalização abarca a dimensão instrumental crescente da vida social, de que nos fala Max Weber em *Economia e Sociedade,* que pode levar a um controle excessivo dos indivíduos (a jaula de ferro), e, também, a racionalidade da ação comunicativa, que juntos colaboram para a produção de consensos.

9 Na medida em que esses mecanismos podem significar formas sutis de subalternidade e neutralização do poder social.

10 Essa parte foi parcialmente publicada no *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, maio/ago. p. 187-210. (ver Ivo, 2012).

11 No Brasil, o *Plano de Metas de Juscelino Kubitschek* (1956-1961).

12 Essa definição corresponde à formulação do ISEB, no Brasil nos anos 60. Esse paradigma da modernização, no pós-guerra, converteu-se numa referência central do pensamento latino-

-americano desenvolvimentista da época e influenciou grande parte da literatura sociológica brasileira desse período.

13 As bases teóricas dessa nova concepção começaram a ser consolidadas em 1983, quando a ONU montou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em 1989, essa equipe publicou o relatório "Nosso Futuro Comum" no qual apareceu o termo "Desenvolvimento Sustentável". Cf. http://www.agenda21comperj.com.br/o-projeto/desenvolvimento--sustentavel.

14 Parte dessa análise está no verbete "Desenvolvimento e atores sociais", no *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*. (IVO et al., 2013)

15 Reunião do Programa de Governança na África (Universidade Emory), em 1989, em que Richard Joseph debateu sobre a noção com 30 acadêmicos. (MCCARNEY; HALFANI; RODRIGUEZ, 1998)

16 O Estado de direito é aquele em que o poder exercido é limitado pela ordem jurídica vigente. Envolve o respeito da hierarquia das normas e dos direitos fundamentais.

17 Presidente Conable no prefácio do texto *Managing development: the governance dimension*. Posteriormente integrado no documento World Bank, 1992. (OSMOND, 1998, p. 19)

18 No livro *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (2001), analiso detalhadamente as diversas perspectivas da pobreza e a tendência da focalização pelas agências e governos, nos novos regimes do Estado social, no contexto neoliberal e observo os efeitos e limites sobre processos urbanos em relação à cidade de Salvador da Bahia.

19 Lautier (2010) analisa como a adoção de sistemas de avaliação, voltados para a capacitação dos agentes, disseminam normas e valores liberais que gradativamente vão sendo internalizados, facilitando a produção de consensos.

20 Wanderley (2012) faz um balanço crítico da noção de sociedade civil, destacando contribuições. Em Gramsci a noção de sociedade civil significa "a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado". (SIMIONATO, 2010, p. 50) Associada às recomendações de governança, a noção assume um conteúdo normativo virtuoso e produtor de efeitos democratizadores nos planos político, cultural e econômico e compreende o conjunto de atores habilitados a assumir funções institucionalmente reconhecidas no desenho, controle e execução de políticas públicas, bem como na representação de públicos diversos e interesses difusos (Cf. IPEA, 2010, p. 50).

21 Designamos como classes populares um amplo segmento de pessoas e famílias que se reproduzem e trabalham em condições de pobreza, abarcando tanto trabalhadores do emprego formal como os ocupados no setor informal, que se situam nos níveis de rendimentos mais baixos na pirâmide de renda.

22 Na rede de pesquisa Global Urban Research Iniciative (GURI) qualifico esses consensos alcançados por programas específicos no município de Salvador como "consensos relativos" (arenas restritas e parciais). (IVO, 1997, 1998, 2002)

23 Ver entrevista de Eduardo Marques (2014).

24 Capítulo IX – Cooperação Econômica e Social Internacional.

25 http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento

26 Alcançar a educação primária universal, promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças e garantir a sustentabilidade ambiental.

27 http://www.beyong2015.org/world-we-want-2015-web-platform. A pesquisa "My World" – ou, "Meu Mundo" - uma enquete global das Nações Unidas para um mundo melhor, os cidadãos podem votar nas seis questões de desenvolvimento que têm mais impacto em suas vidas.

28 A Sessão de Abertura de Alto Nível foi assistida por mais de 150 pessoas, incluindo participantes da reunião do "Diálogo Global"; os representantes dos Estados-Membros, das organizações da sociedade civil e outras entidades internacionais. https://www.worldwewant2030.org/node/417693/. O encontro reuniu especialmente representantes dos países do "Terceiro Mundo" ou países em desenvolvimento ou Emergentes com especialistas de agências internacionais e das Nações Unidas. Esses participantes eram originários de 16 de países africanos Subsaarianos e mais: 4 dos Estados Árabes; 12 da Ásia e Pacífico; 5 da Europa e Ásia central; 8 da América Latina (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Equador e México); 21 participantes de agências internacionais e acadêmicos e 14 participantes das Nações Unidas.

29 www.worldwewant2015.org

30 http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda--pos-2015

31 Conforme distinção de Habermas entre o "sistema" e o "mundo da vida".

32 Hyden e Bratton (1992), Ivo (1998), Lautier (1999, 2010), Lee-Smith e Stren (1991), Leftwich (1993), Le Galès (1995), Marques (2013), McCarney, Halfani e Rodriguez (1998), Milani, Arturi e Solinis (2003), Moor (1993), Osmond (1998), Préteceille (1999), Rhode (1996), Rodríguez, Winchester (1997), Salazar (1998) e William e Young (1994).

33 Essa definição resulta fundamentalmente de definições do Banco Mundial (1989, 1992).

34 Para Salazar (1998) para o primeiro tipo de governança, aquele associado aos ajustes, a noção de participação social é admitida nos limites da estabilidade do sistema político, podendo criar um polo alternativo de um poder cidadão, baseado no poder social participativo, visto como governança.

35 Ver capítulo II do livro de autoria de Ivo (2001).

36 A noção comunidade refere-se a um grupo de pessoas que compartilham objetivos comuns, partilham uma mesma herança cultural e histórica e ocupam um território geograficamente definido.

37 Essa definição do autor é de 2000, mas a incorporamos a partir do documento redigido pelo autor para o *PROGRAMA Vida Melhor Urbano* (2014).

38 A primeira parte dessa análise em termos globais foi publicada pelo Ipea (Ivo, 2014).

39 Rede coordenada por Richard Stren da University of Toronto e apoiada pela Ford Foundation. No Brasil os responsáveis foram: Licia Valladares e Renato Boschi, do antigo IUPERJ. Originalmente foi escrito um texto de Coelho e Diniz (1995) que faz uma distinção entre as noções de governança e governabilidade e associa esses processos à dinâmica dos movimentos sociais urbanos. Em seguida foram realizados dois estudos de caso: sobre Salvador da Bahia (IVO et al., 1996, 2000; IVO, 1997, 1998) e Belo Horizonte (SOMARRATIBA et al., 1996 apud BOSCHI, 1999), sintetizados em artigo de Boschi, 1999. No âmbito internacional Anete Ivo analisa a experiência de governança em Salvador em: *Les Annales de la Recherche*

Urbaine, n. 80-81, 1998, número temático sobre - *Gouvernances*. Nessa publicação foram também publicados artigos de dois autores brasileiros: Rebecca Abers (participação popular) e Carlos Vainer (urbanismo de tolerância). Em 2003 o Guri publicou um livro com um capítulo de Boschi, 2003 comparando as duas experiências.

40 São: cinco Universidades federais (UFSC,UFRJ; UFRRJ; UFU; UFMG); duas estaduais: (UECE, Ceará e UnC, RG; e um grupo de pesquisa vinculado a sociedade civil (CEDEC).

41 Agradeço a observação sobre economia política, de Elsa Kraychete.

DA AGENDA DA ONU À PRODUÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL

REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POVOS INDÍGENAS

Denise Vitale
Mario Joaquim dos Santos Neto

Nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1990, a temática socioambiental tem assumido importância crescente na agenda pública, seja no âmbito das agências e organismos internacionais, seja nas políticas públicas nacionais e na produção acadêmica. Em 1992, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) no Rio de Janeiro significou um marco decisivo na consolidação da questão ambiental como um tema de primeira grandeza a ser assumido na esfera pública. O campo aberto pela Rio 92, com o estabelecimento de três convenções internacionais que estruturariam, a partir de então, o Regime Internacional do Meio Ambiente, inaugurou uma nova fase para a política ambiental, cuja dinâmica foi assumindo, ao longo dos anos, uma complexidade cada vez maior. Nesse processo, alguns conceitos, atores e subtemas ganharam destaque, passando a pautar normas, recomendações e outros documentos das organizações internacionais.

O conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido no famoso relatório Bruntland – "Nosso futuro comum" –, em 1987, foi consolidado e institucionalizado nos documentos produzidos na Rio 92. Apesar das diversas interpretações que permite, esse conceito permanece como a principal referência na orientação das ações e programas ambientais. A força e importância do conceito ficam evidentes na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para suceder os Objetivos do Milênio (ODM).

Do ponto de vista dos atores, a história do regime internacional do meio ambiente – desenvolvida à luz das reuniões e agendas das convenções, principalmente das grandes conferências e seus fóruns paralelos, grupos de trabalho, comissões e outros espaços governamentais e não governamentais – abriu caminho e deu significativa visibilidade aos povos indígenas. Na pluralidade de atores não estatais que povoam os espaços institucionais de negociação internacional, a presença dos povos indígenas é marcante e crescente, tendo a Declaração Mundial sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela ONU em 2007, selado o reconhecimento desses atores como centrais na dinâmica ambiental.

A participação dos povos indígenas se tornou indispensável para o avanço do modelo de desenvolvimento sustentável, particularmente no que diz respeito à realização de grandes projetos patrocinados pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility) em conjunto com organizações financeiras multilaterais (Banco Mundial), programas e agências especializadas das Nações Unidas (PNUD, PNUMA, UNESCO etc.). O reconhecimento dos povos indígenas como parte da agenda de desenvolvimento por meio das organizações internacionais reforçou a luta desses atores, que, desde meados dos anos 1970, se mobilizam em prol de um regime internacional e específico de direitos.[1]

A ascensão do desenvolvimento sustentável como conceito-chave no regime internacional do meio ambiente, paralelamente ao reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, tem sido objeto de

estudo das ciências sociais em escala mundial. Este capítulo tem como objetivo analisar o panorama da produção brasileira de estudos políticos e sociais sobre os referidos conceitos, buscando analisar em que medida a produção das ciências sociais no Brasil tem dialogado com essas temáticas. Em outras palavras, será examinado o modo como as agendas definidas nas declarações e normas das Nações Unidas interagem com a produção acadêmica brasileira no campo das ciências sociais, particularmente as áreas da Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais e Direito.[2]

O capítulo se divide em três seções. A primeira discute os dois conceitos centrais da pesquisa à luz de sua trajetória evolutiva na agenda internacional. Destaca-se, nesse contexto, a ascensão das questões ambientais através do discurso do desenvolvimento sustentável na década de 1980 e o progressivo reconhecimento dos direitos dos povos indígenas nas declarações e na agenda de políticas na ONU. Com isso, busca-se explicitar como ambos os termos ganharam força e institucionalidade nas principais orientações das organizações multilaterais. A segunda seção expõe o delineamento metodológico da pesquisa exploratória e a descrição dos principais resultados. Explicam-se, inicialmente, as fontes e as opções de recortes da pesquisa com base no levantamento bibliográfico de teses, dissertações e artigos científicos publicados em periódicos nacionais no campo de estudos de Sociologia, Política e áreas correlatas. A seguir, apresentam-se os resultados quantitativos, visando a verificar se e como se deu o incremento dos estudos políticos e sociológicos sobre as temáticas abordadas ao longo das últimas décadas no Brasil. Na terceira e última seção, discute-se o panorama dos estudos brasileiros das ciências sociais sobre as temáticas do ponto de vista qualitativo, relacionando o tratamento e trajetória desses temas no país à luz da agenda internacional da ONU, mapeada na primeira seção.

Esta pesquisa é parte do projeto *A Reinvenção do Desenvolvimento: agências multilaterais e a produção em Ciências Sociais*, apoiada pelo Edital Universal do CNPq. Nesse contexto, como foi mencionado na Apresentação deste livro, as análises buscam contribuir com a discussão sobre as relações complexas e as interações mútuas entre a agenda

das organizações internacionais e a produção acadêmica no tocante aos temas do desenvolvimento sustentável e povos indígenas.

A metodologia adotada na pesquisa exploratória foi quantitativa e qualitativa. O levantamento bibliográfico considerou as teses, dissertações e artigos publicados entre os anos 2000 a 2015, que estão indexados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Já o levantamento de artigos científicos considerou o universo de publicações em 53 periódicos nacionais indexados na Scientific Electronic Library Online (SciELO), que foram classificados pelo sistema Qualis-Periódicos[3] da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 2014, nos estratos A1, A2 e B1. A análise desse levantamento bibliográfico evidenciou um panorama diversificado de estudos e pesquisas que dialogam com a agenda da ONU.

Finalmente, cabe salientar que o presente capítulo pretende apresentar um painel geral, e não explorar exaustivamente a produção acadêmica brasileira sobre as temáticas abordadas. Os achados sugerem interconexões relevantes entre a produção científica brasileira da Sociologia e de áreas afins com a agenda política, os regimes internacionais e a inserção de novos atores no campo da governança ambiental.

A ascensão das temáticas do desenvolvimento sustentável e dos povos indígenas na agenda internacional

Nesta seção serão analisados os conceitos de desenvolvimento sustentável e de povos indígenas no contexto da agenda internacional.

Desenvolvimento sustentável na agenda da ONU

A nova agenda da ONU, definida nos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, resgata e potencializa um dos conceitos mais relevantes para as relações internacionais no contexto pós-Guerra Fria. Entre as profundas transformações que marcaram o mundo no início dos anos noventa, o colapso do bloco socialista e o avanço da globalização econômica, a pauta ambiental despontou como um dos prin-

cipais temas internacionais ao lado dos direitos humanos, exigindo dos atores que povoam a esfera transnacional (Estados, organizações não governamentais, setor privado, setor acadêmico, populações indígenas, entre outros) arranjos institucionais capazes de enfrentar essas questões.

A institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável aliou questões socioeconômicas e ambientais que surgiram do antagonismo entre os países ricos e pobres, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo, realizada em 1972. A ascensão dessa ideia no discurso político se relaciona não só à contestação ao modelo econômico dos países desenvolvidos do Norte e o debate sobre os limites do crescimento econômico na década de setenta, mas também ao esgotamento e ocaso da noção de progresso econômico como sinônimo de industrialização e modernização que prevaleceu até o pós-Segunda Guerra. (HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005; SPRINGETT; REDCLIFT, 2015)

O termo desenvolvimento sustentável apareceu pela primeira vez no relatório *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) e depois foi apresentado como novo paradigma na Conferência Mundial sobre Conservação e Desenvolvimento (Ottawa, 1986). O conceito de desenvolvimento sustentável substituiu a ideia original de ecodesenvolvimento proposta por Maurice Strong, Secretário da Conferência de Estocolmo e formulada pelo economista polaco-francês Ignacy Sachs, no então recém-criado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Tal ideia foi propagada na década de setenta, sobretudo nos países da América Latina, como um novo padrão que buscava harmonizar objetivos sociais e econômicos com a preservação do meio ambiente. (LELÉ, 1991; MEBRATU, 1998; RAYNAUT; ZANONI, 1993)

Com a publicação, em 1987, do relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) das Nações Unidas, coordenada por Gro Harlem Bruntland, foi estabelecida a definição de desenvolvimento sustentável que se tor-

nou aceita no vocabulário político mundial. A ideia de desenvolvimento sustentável, ainda que contraditória, vaga, imprecisa, ampla e elástica, alterou qualitativamente o debate sobre crescimento econômico, condicionando-o a “algum grau” de limitação referente ao uso dos recursos comuns do planeta. Do ponto de vista político, a estratégia obteve sucesso: a problemática ambiental foi alçada a uma questão de primeira ordem, e as discussões sobre crescimento e meio ambiente, por mais conflitantes e tensas, não puderam mais se dar em separado. Como resultado, a noção de desenvolvimento sustentável teve impacto na política e na legislação ambiental de diversos países, particularmente no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

A consagração do conceito na agenda internacional ocorreu com a Conferência Rio 92 (CNUMAD), particularmente com a introdução na Agenda 21, que colocou o desenvolvimento sustentável como item prioritário na agenda da cooperação internacional. O caráter vago e polissêmico do conceito, passível de diversas interpretações sobre os sentidos mais precisos das duas agendas (e sobre em que medida se daria sua compatibilidade), longe de ser um problema, tornou-se a solução para a sua institucionalização. (NOBRE, 1999)

O Quadro 1 elenca os principais eventos e documentos internacionais relativos ao conceito. Percebe-se a influência crescente da expressão na agenda pública, operando como um fio condutor principiológico na formulação e avaliação das políticas públicas.

Quadro 1 – Desenvolvimento sustentável na Organização das Nações Unidas

Ano, Lugar	**Evento**	**Documento, Decisão, Tema**
1972, Estocolmo	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.	Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), onde foi proposta a ideia de “ecodesenvolvimento”.
1980	União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN).	Introdução da ideia de “desenvolvimento sustentável” no relatório *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*.
1986, Ottawa	Conferência Mundial sobre Conservação e Desenvolvimento da IUCN	Introdução do conceito de “desenvolvimento sustentável” para os formuladores de políticas.

Ano, Lugar	Evento	Documento, Decisão, Tema
1987	Publicação do relatório "Nosso Futuro Comum" (Relatório Bruntland) da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)	Estabeleceu o conceito de "desenvolvimento sustentável" como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades".
1992, RJ	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/ Cúpula da Terra/ Rio-92/ Eco-92)	Tomou como base o relatório da CMMAD. Produziu convenções que originam três regimes ambientais: de combate à desertificação, da diversidade biológica e a de mudanças climáticas; Duas declarações: a Carta da Terra e a Declaração de Uso de Florestas; e um Plano global de ação, a Agenda 21, que definiu princípios e políticas de promoção do desenvolvimento sustentável.
1992	Criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)	Estabelecida pela Assembleia Geral da ONU para dar continuidade às ações definidas na Rio 92.
1997	Sessão especial da Assembleia das Nações Unidas (Rio + 5)	Avaliação da implementação das ações propostas na convenção de 1992.
2000	Cúpula do Milênio	Declaração do Milênio e Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Estabeleceu como sétimo objetivo "garantir a sustentabilidade ambiental".
2002, Johanesburgo	Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10)	Avaliação da implementação das ações propostas na convenção de 1992. Declaração de Johanesburgo; Plano de Implementação.
2008	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)	Lança a "Iniciativa para a Economia Verde"
2012, Seul	Cúpula Global de Crescimento Verde	Banco Mundial publica o relatório "Crescimento Verde Inclusivo: o Caminho para o Desenvolvimento Sustentável", fomentando a necessidade da transição para uma economia verde como instrumento para redução da pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável.
2012, RJ	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)	Declaração "O Futuro que Queremos" ressaltou os temas da "Economia Verde" no contexto do desenvolvimento sustentável e o "Quadro Institucional para o Desenvolvimento Sustentável" (Governança Internacional).

Ano, Lugar	Evento	Documento, Decisão, Tema
2013	Início das atividades do Foro Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável (sigla em inglês, HLPF)	Substituiu a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) conforme mandato da Conferência Rio+20.
2015	Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.	Lançamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Fonte: adaptado de Drexhage e Murphy (2010), Lelé (1991), Mebratu (1998), Raynaut e Zanoni (1993), Mota (2008), Redclift e Springett (2015) e levantamento dos autores.

O modo pelo qual se deu a institucionalização do desenvolvimento sustentável acabou impondo limites à contestação e à disputa de sentidos e alcance desse conceito. Ao contrário das expectativas iniciais do PNUMA e do Secretariado da Convenção, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) perdeu força ao não lograr se constituir como um órgão da Assembleia Geral da ONU, mas apenas como uma comissão no interior do Conselho Econômico e Social (Ecosoc). Além disso, a fragmentação do desenho institucional ambiental em três Convenções globais, de um lado, e a Agenda 21 de outro, implicou a criação de quatro sistemas que funcionam em paralelo, com inúmeras sobreposições temáticas e de encaminhamentos de soluções. A ideia original de que o meio ambiente é um só, planetariamente interligado, tem seu potencial de enfrentamento questionado na medida em que subsistemas independentes são criados. Não é à toa que, após vinte anos da dinâmica das Convenções, os *cross-cutting issues* estejam cada vez mais presentes e que a temática da governança ambiental global tenha sido uma das principais pautas da Rio+20. Essa fragmentação foi acirrada na medida em que houve uma preferência pelos Estados do Norte na destinação de recursos novos às convenções globais, e não à Agenda 21, cujos projetos de desenvolvimento passaram a depender da negociação e aprovação do *Global Environmental Facility*.

Desse modo, como bem analisa Nobre (1999), não obstante a enorme relevância da institucionalização de um conceito na agenda das relações internacionais a partir dos anos 1990 – o que certamente

possibilitou outro patamar de negociação para a problemática ambiental, a partir da arquitetura da governança ambiental global desenhada na Rio 92 –, a disputa em torno do sentido e do alcance da noção de desenvolvimento sustentável passa a ocorrer no interior da arquitetura criada. Segundo o autor, esse deslocamento do debate e das decisões para o interior das instituições, que se especializam em estruturas organizativas a partir de temas e subtemas,por sua vez também especializados, passa a orientar a forma como o processo decisório ocorre.

Depois de 20 anos da Rio 92, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) resgatou, em sua declaração final, o conceito de desenvolvimento sustentável para o centro do debate. Por outro lado, o conceito de economia verde, lançado pelo PNUMA em 2008, no contexto da crise financeira, foi colocado na agenda da Rio+20 como uma ferramenta de redução da pobreza através de políticas e investimentos que incentivem a transição para o desenvolvimento sustentável. (ALMEIDA, 2012) Antes da realização da conferência no Rio, o Banco Mundial publicou relatório no qual ressalta a importância do crescimento econômico includente dos países como crucial para a realização do desenvolvimento sustentável. Nesse documento, é proposta a inclusão do capital natural, humano e físico na contabilidade nacional e a valorização dos recursos naturais, rios, oceanos, florestas e biodiversidade, como meio para aperfeiçoar as políticas de crescimento.

A adoção do paradigma da economia verde, na declaração da Rio+20, apesar de protestos contrários, expõe as contradições do discurso do desenvolvimento sustentável. O resultado da conferência foi duramente criticado por indicar o aumento da influência dos interesses do setor privado na formulação da agenda ambiental. Essa opção poderia significar o avanço do processo de financeirização e mercantilização da natureza, revelando, assim, as contradições ideológicas, éticas e epistemológicas das apropriações divergentes do discurso do desenvolvimento sustentável. Para os críticos do modelo econômico neoliberal esboçado na proposta dos "negócios verdes", é preciso construir alternativas para a transformação das práticas políticas e econômicas.

O potencial transformador do desenvolvimento sustentável exige a realização da justiça através do reconhecimento das desigualdades e direitos, bem como a inclusão de visões de progresso não modernas, como a dos povos indígenas e comunidades tradicionais. (SPRINGETT; REDCLIFT, 2015)

Nesse aspecto, Nascimento (2013) assinala a multiplicidade de interpretações acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, que compreenderia três perspectivas: a da economia ambiental, na qual a proposta da economia verde se insere, calcada em uma lógica de contabilização dos custos ambientais por meio de mecanismos de mercado; a da economia ecológica, que prioriza a dimensão ecológica sobre a econômica, apostando em um novo modelo de governança global que imponha limites ao crescimento; e a da economia ecológica crítica, que enfatiza os aspectos de desigualdade e de injustiça socioambiental.

O documento final da Conferência "O Futuro que Queremos" delegou a um Grupo de Trabalho Aberto a preparação de um documento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para suceder os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e orientara Agenda Pós-2015. O documento intitulado *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, produzido pelo grupo, foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 2015. Esse plano estabelece dezessete objetivos, sendo dezesseis temáticos e um relacionado aos meios de implementação e às parcerias globais. Cada objetivo é desmembrado em metas específicas.[4]

Trata-se, sem dúvida, de um documento ambicioso, que amplia numérica e qualitativamente os Objetivos do Milênio (2000). A característica mais marcante desse plano é a busca por um discurso integrado, que compreenda o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – ambiental, econômica e social –, considerando-as indivisíveis, complementares e interdependentes. Merece destaque ainda o objetivo final do documento, dedicado aos meios de implementação do programa, incluindo metas financeiras, tecnológicas, de capacitação, comerciais e sistêmicas. A parte final do documento

também é particularmente relevante para esta pesquisa, ao assinalar o caráter imprescindível das parcerias globais, reforçando o papel dos atores não estatais na constante formulação, implementação e avaliação dos ODS.

Apesar da consolidação conceitual e normativa e, sobretudo, da institucionalização sólida do conceito de desenvolvimento sustentável obtida desde 1992, o campo empírico evidencia uma longa distância entre os compromissos estabelecidos na letra das declarações e dos demais documentos e sua real e efetiva implementação. A disputa em torno do sentido e do alcance da expressão conciliatória desenvolvimento sustentável não reflete apenas uma disputa teórico-conceitual, mas, principalmente, contradições, tensões e conflitos concretos por justiça, posse da terra, acesso e uso dos recursos naturais, preço dos bens comuns, diferentes modelos econômicos de uso e exploração da natureza, enfim, diferentes compreensões dos termos desenvolvimento e sustentabilidade.

Povos indígenas na agenda contemporânea das Nações Unidas

Em dezembro de 2007, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, depois de mais de vinte anos de sua proposta. (CHARTERS; STAVENGHAHN, 2009; PULITANO, 2012) A *Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas* é resultado de um processo de negociação entre o movimento indígena e a ONU, que teve início em meados dos anos 1970. Anos de negociações em um Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas fizeram surgir uma proposta com a participação de governos, representantes indígenas e sociedade civil. Em 1993, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Primeira Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo para o período entre 1995 e 2004, cujo objetivo principal era a aprovação da declaração. O impasse continuou e uma Segunda Década foi aprovada, de 2005 a 2014. A dificuldade maior referia-se à aceitação por alguns Estados dos termos “povos” e “autodeterminação”, devido aos riscos de criar divisões e conflitos étnicos, bem como secessões. Em 2007, a Declaração é finalmente aprovada pela

Assembleia Geral da ONU, com 143 votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários (Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá e Austrália). Em 2009 e 2010, esses quatro países reviram suas posições e endossaram a Declaração.

O texto reflete demandas contemporâneas dos povos indígenas de todo o mundo e estabelece princípios para outros documentos e normativas nacionais e internacionais. A Declaração reconhece o direito à autodeterminação, de modo que os povos indígenas possam "livremente determinar seu status político e perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (artigo 3). Além disso, eles têm "o direito à autonomia ou autogoverno em assuntos relativos à sua unidade doméstica bem como meios para o financiamento de suas funções autônomas" (artigo 4). De acordo com o texto, povos indígenas têm também "o direito de manter e fortalecer as distintas instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais" (artigo 5) e o direito de se comunicar em suas próprias línguas (artigo 16). Um tópico essencial é assegurado pelo artigo 10, segundo o qual "povos indígenas não devem ser removidos forçosamente de suas terras e territórios e nenhuma remoção pode acontecer sem o livre, prévio e informado consenso dos povos indígenas envolvidos e depois de um acordo sobre compensação justa e igualitária e, quando possível, com a opção de retorno". Esse artigo é complementado pelo artigo 18, que determina "o direito de participar do processo decisório em temas que afetam seus interesses, por meio de representantes escolhidos por eles mesmos, de acordo com seus próprios procedimentos, bem como de manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de tomada de decisão".

Esses artigos estão em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (assinada em 1989, mas em vigência desde 1991), a qual exige que povos e tribos indígenas sejam consultados em assuntos que os afetem, sendo envolvidos em uma participação livre, prévia e informada em processos e políticas de desenvolvimento. Esse princípio deve ser aplicado não apenas em projetos de desenvolvimento específicos, mas também em questões

mais amplas de governança. Como o artigo 6 deixa claro, a consulta aos povos indígenas deve ser conduzida por meio de procedimentos apropriados, respeitando-se as instituições representativas desses povos, e de boa fé. As pessoas envolvidas devem ter a oportunidade de participar livremente em todos os níveis da formulação, implementação e avaliação das medidas e programas que os afetam diretamente. Com seu foco na consulta e na participação, a Convenção nº 169 é uma ferramenta para estimular o diálogo entre governos e povos indígenas e tribais em projetos de desenvolvimento sustentável e como meio de prevenção e resolução de conflitos.

As conquistas dos povos indígenas, consolidadas pelo direito internacional público, são complementadas pela criação de uma arquitetura institucional própria no âmbito da ONU para as questões indígenas. Desde 2002, o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas, reforçado pelos institutos do Relator Especial e do Mecanismo de Especialistas, tem garantido um espaço institucional adequado para o encaminhamento dos temas indígenas. Além disso, o estabelecimento de fóruns e redes nas convenções ambientais, como o Fórum Internacional dos Povos Indígenas para as Mudanças Climáticas e o Fórum Indígena Internacional para a Biodiversidade, fortalecem a existência de canais específicos para a expressão das vozes e demandas indígenas.

Há, assim, um avanço significativo na visibilidade internacional das populações indígenas, reconhecidas como uma *constituency* cada vez mais relevante nas temáticas ambientais, bem como em direitos humanos e em desenvolvimento. Nesse aspecto, vale esclarecer que os processos de afirmação histórica dos dois conceitos objeto deste capítulo – desenvolvimento sustentável e povos indígenas – caminham lado a lado.

O Quadro 2 sintetiza a trajetória histórica e a institucionalização dos direitos dos povos indígenas na ONU, revelando a presença crescente desses atores na agenda da organização.

Quadro 2 – Povos indígenas na Organização das Nações Unidas

Ano e lugar	Evento	Principais características
1975	Conselho Mundial dos Povos Indígenas (WCIP).	-
1989	Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes	Reconhece os direitos indígenas sobre a terra, identidade, questões internas e desenvolvimento. Conceito de consenso prévio, livre e informado.
1992, Rio de Janeiro	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra, Rio-92, Eco-92)	Agenda 21 (Capítulo 26); Convenção da Diversidade Biológica (artigo 8).
1992, Rio de Janeiro	Conferência Mundial dos Povos Indígenas	Realizada paralelamente à Cúpula da Terra na Kari-Oca, taba construída por índios tucanos e do Alto Xingu no bairro de Jacarepaguá.
1996, COP 3 CBD, Buenos Aires	Fórum Indígena Internacional para a Biodiversidade	Coordena estratégias indígenas, assessora os governos das partes e influencia as interpretações das obrigações dos governos no reconhecimento e respeito dos direitos indígenas.
2000	Fórum Indígena Internacional sobre Mudanças Climáticas	Órgão representativo dos povos indígenas na Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC).
2000	Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)	Resolução sobre os direitos das comunidades indígenas na África e estabelecimento de um grupo de trabalho.
2001, NY	Indicação pela Comissão de Direitos Humanos de um relator especial sobre a situação dos povos indígenas.	Relato da situação dos direitos humanos indígenas em certos países; encaminha casos de violência aos governos; incentiva boas práticas e estudos.
2002, NY	Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas (UNPF-II)	Órgão ligado ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC).
2002	Grupo de Apoio InterAgência sobre Questões Indígenas (IASG)	Promove e apoia o mandato do UNPFII dentro do sistema ONU.
2002, Johanesburgo	Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável	Declaração de Johanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável reafirma o vital papel dos povos indígenas.
2007, NY	Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP).	O documento todo, com destaque para a participação nos órgãos da ONU (artigos 41 e 42).

Ano e lugar	Evento	Principais características
2007, NY	Estabelecimento do Mecanismo de Especialista em Direitos dos Povos Indígenas pelo Conselho de Direitos Humanos.	Órgão subsidiário do Conselho de DH. Assessoria temática com estudos e pesquisas sobre os direitos dos povos indígenas.
1995-2004, 2005-2014, NY	Primeira e Segunda Décadas Internacionais dos Povos Indígenas Mundiais.	Fortalece a cooperação internacional para a solução dos problemas enfrentados pelos povos indígenas nas áreas da cultura, educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento social e econômico.
2010, Nagoya	Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção da Diversidade Biológica.	Regulamenta o conhecimento tradicional com regras sobre o acesso e repartição de benefícios e sua observância, especialmente para as comunidades locais e povos indígenas.
2012, Rio de janeiro	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)	Documento final "O Futuro que Queremos" reconhece a importância dos povos indígenas para o desenvolvimento sustentável.
2014, NY	I Congresso Mundial sobre Questões indígenas.	Documento final reitera a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas e pede esforços para sua implementação.
2015	Agenda Pós-2015	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com menção à contribuição dos povos indígenas.

Fonte: adaptado de UNEP (2012), Roxanne e outros (2015) e levantamento dos autores.

A Rio 92 institucionalizou, pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável nas convenções, ao mesmo tempo em que foi palco da Conferência Mundial dos Povos Indígenas. (MOTA et al., 2008) Vinte anos depois, a Rio+20 sinalizou a ampliação da participação dos povos indígenas na formulação, monitoramento da implementação e governança do desenvolvimento sustentável, destacada recentemente nos ODS e em orientações institucionais do PNUMA:

> Em face do rápido desenvolvimento e mudanças do mundo indígena em todos os níveis, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente pretende promover um diálogo contínuo com os Povos Indígenas

> e instituições relevantes como o Fórum Permanente para as Questões Indígenas e o Grupo de Apoio Inter-Agência para as Questões Indígenas e pretende cumprir com as recomendações da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas como reiterado e apoiado pelo documento resultante da Rio+20 em Junho 2012, "O Futuro que Queremos", em particular os artigos 40, 43, 49, 58 (j), 109, 131, 175, 197, 211, 229 e 238, que sublinham a importância dos povos indígenas na conquista do desenvolvimento sustentável. (UNEP, 2012, p. 1, tradução nossa)

Nesse aspecto, Leff (2000) assinala a contribuição dos movimentos ambientais indígenas para heterogeneidade do discurso do desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, Forero (2015) observa que os povos indígenas contribuíram decisivamente para a transformação do discurso e da prática do desenvolvimento sustentável. Segundo ele, embora esses povos sejam céticos quanto aos méritos do conceito, em razão da experiência antecedente com projetos de desenvolvimento sustentável em terras indígenas, eles têm sido atraídos pela abertura do debate institucional nos últimos anos. Por meio de sua participação em espaços de deliberação, os povos indígenas expõem os limites da inserção na política sem o direito à autodeterminação, bem como confrontaram sua cosmovisão particular da biosfera (Mãe Terra) com a noção antropocêntrica do desenvolvimento sustentável da ciência moderna.

É importante notar, como destaca O´Dwye (2013), as tensões e dificuldades enfrentadas pelos povos indígenas na afirmação de sua própria visão de desenvolvimento sustentável. Tendo em vista as diversas perspectivas do desenvolvimento sustentável analisadas na seção anterior, a autora questiona em que medida os povos tradicionais conseguem se afirmar como um contraponto ao modo de vida das práticas capitalistas, numa perspectiva mais crítica, ou acabam sendo absorvidos por elas com a predominância de uma visão mais mercadológica da natureza, por meio da participação na gestão ambiental e de soluções de mercado. Para a autora, se, na passagem da década de

1980 para a de 1990, eventos como o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes e a Rio 92 mobilizaram os povos indígenas e os ambientalistas em torno de uma visão mais crítica, com o passar do tempo, a agenda clássica do desenvolvimento se impôs, reiterando o conceito da terra como mais uma *commodity* e reduzindo o protagonismo dos povos indígenas.

Em paralelo, outro desafio central refere-se ao plano da eficácia e efetividade dos direitos. Apesar das conquistas no plano do direito e das instituições internacionais, um dos principais desafios que envolvem os povos indígenas e o desenvolvimento sustentável é o déficit de implementação no interior dos Estados, em particular da América do Sul e do Brasil. Há um divórcio entre o discurso oficial e de respeito à lei e a sua prática, o que está na base de diversos conflitos socioambientais contemporâneos e esbarra em modelos de desenvolvimento nacional que privilegiam a exploração econômica de grandes empresas, sobretudo nas áreas de gás e petróleo, *agrobusiness*, comércio ilegal de madeira, mineração e energia. A assimetria de poder entre os diferentes atores envolvidos é enorme, permanecendo as populações indígenas como a parte mais vulnerável, que sofre as consequências diretas do impacto ambiental dos empreendimentos, das regras e políticas para o uso dos recursos e da espera e (ou) omissão do Estado no reconhecimento definitivo dos territórios indígenas.

A preocupação com a eficácia social das conquistas do direito internacional relativas ao desenvolvimento sustentável e aos povos indígenas e, portanto, com o plano da efetividade desses direitos, ganha maior espaço na agenda global, tornando-se cada vez mais central. Essa foi a tônica do documento final do I Congresso Mundial dos Povos Indígenas, em 2014, na ONU, e foi também a motivação para a introdução da Agenda pós-2015, com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ao oferecer uma agenda pública visando à maior conscientização e mobilização das comunidades epistêmicas, como foco em resoluções concretas de problemas, o modelo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável emerge como uma possibilidade para reduzir a

crise de implementação presente nas convenções ambientais instituídas em 1992. (SACHS, 2013)

As ciências sociais no Brasil e a produção sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas

A interação entre a agenda das organizações Internacionais e a produção das ciências sociais tem sido destacada em diversos documentos da ONU. Segundo Becker, Hahn e Stieß (1999), a sustentabilidade introduziu novos problemas e abriu oportunidades e áreas de trabalho e pesquisa para os cientistas sociais, cuja contribuição se dá de várias formas: nas disputas sobre o significado da sustentabilidade; na formulação de políticas junto a tomadores de decisões e ONGs; em consultorias especializadas em instituições de pesquisa independentes ou organizações internacionais como o Banco Mundial ou a OCDE; no desenvolvimento de indicadores e ferramentas para mensurar ou avaliar o impacto das atividades humanas; e na parceria com movimentos sociais ou multissetoriais.

Em 2013 a Unesco publicou o *World Social Sciences Report*, uma coletânea de quase seiscentas páginas com a temática central *Changing Global Environments*, para discutir as contribuições e limites da produção científica nas diversas regiões do mundo sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Apesar da vasta produção sobre o tema, uma das preocupações externadas no relatório é o crescente risco da fragmentação do conhecimento dentro das ciências sociais, e entre elas e as práticas transformadoras que garantam a implementação de políticas. (ISSC; UNESCO, 2013)

Na referida coletânea, Hackmann e Moser (2013) afirmam que as ciências sociais devem assumir um papel cada vez mais engajado, com tarefas diversas e urgentes, como aprofundar o conhecimento sobre como o social e o ambiental estão conectados, identificar os níveis de mudança dentro de sistemas socioecológicos e fomentar a inovação no pensamento rumo a uma produção de conhecimento mais transformadora. Por sua vez, Sachs (2013) ressalta que a

contribuição das ciências sociais é relevante no delineamento e na avaliação dos desafios da agenda do desenvolvimento sustentável. Para ele, a agenda dos ODS influenciará a política global até 2030 e poderá também definir a agenda de pesquisa das ciências sociais sobre o desenvolvimento sustentável em quatro grandes categorias: 1) a formação de "comunidades epistêmicas" e redes de especialistas em cada um dos objetivos da agenda, cuja missão seja auxiliar as agências internacionais e os governos a encontrarem soluções práticas para os problemas e os obstáculos ao êxito desse plano; 2) lançar novas pesquisas e promover inovação tecnológica e organizacional, novos modelos de negócios e conceber sistemas de monitoramento e avaliação; 3) aprimorar o entendimento do processo de mudança social, econômica e tecnológica global e conceber mecanismos e ferramentas de conscientização e mobilização social; 4) organizar as ciências sociais de modo que possam contribuir da melhor maneira para a solução dos problemas globais.

A reflexão sobre a contribuição das ciências sociais para o desenvolvimento sustentável foi fomentada durante a Rio+20, na qual um evento paralelo foi dedicado a essa questão. Na ocasião, a CAPES apresentou o importante relatório *Contribuição da Pós-Graduação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável*, ressaltando o aumento significativo da produção das ciências sociais sobre os temas da conferência. (CAPES, 2012)

Neste capítulo, buscamos descrever um panorama dos estudos publicados no Brasil dentro do campo das ciências sociais sobre a temática do desenvolvimento sustentável e dos povos indígenas. O conjunto de dados analisados a seguir resulta de uma pesquisa exploratória e descritiva, de caráter bibliográfico, cujas fontes foram: 1) dados de publicação de teses e dissertações, disponibilizados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (IBICT); 2) artigos publicados em 53 periódicos nacionais indexados na biblioteca SciELO Brasil, indicados pela CAPES nas áreas de avaliação da Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Relações Internacionais e Direito.

O esboço desse panorama parte do levantamento bibliográfico de teses e dissertações defendidas em instituições de ensino e pesquisa no Brasil no intervalo entre os anos de 2000 e 2015. Tal período corresponde à vigência da Agenda de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (2001-2015) e à Segunda Década Internacional pelos Povos Indígenas do Mundo (2005-2015). Esse recorte temporal atende ao principal objetivo do capítulo, isto é, identificar aproximações entre a produção acadêmica e a agenda da ONU voltada para os temas em tela.

O alcance desta pesquisa se restringiu ao campo das ciências sociais, compreendido de forma ampla, considerando, assim, as áreas da Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Relações Internacionais e Direito. Além disso, também foram abrangidos trabalhos desenvolvidos no âmbito de programas de pós-graduação interdisciplinar, cujo objeto de estudo ou área de concentração se relacionam com os temas e conceitos pesquisados.

Como destaca Ramalho Filho (1993), a abordagem interdisciplinar das questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento foi respaldada nos debates e deliberações da Conferência Intergovernamental sobre Educação Relativa ao Meio Ambiente (UNESCO/PNUMA, Tbilisse-URSS, 1977), no Seminário sobre Universidade e Meio Ambiente para América Latina e Caribe (PNUMA, Bogotá-Colômbia, 1985), no Colóquio Internacional sobre Interdisciplinaridade realizado pela UNESCO em 1991 e na Agenda 21. Por essa razão, atualmente é cada vez mais difícil enquadrar temas tão complexos como os tratados neste capítulo em uma área particular do campo das ciências humanas e sociais. Afinal, a busca pela inter e (ou) multidisciplinaridade é um esforço crescente nos cursos de pós-graduação, como se verifica em programas classificados em áreas como gestão pública, meio ambiente e desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento sustentável regional, ciências ambientais etc.

Durante a execução da pesquisa, localizaram-se trabalhos produzidos em diversos programas de pós-graduação dedicados exclusivamente ao estudo das temáticas do desenvolvimento sustentável e dos

povos indígenas.[5] A inclusão de trabalhos acadêmicos produzidos nesses núcleos de pesquisa e em outros programas interdisciplinares no levantamento dos trabalhos acadêmicos visou a obter uma amostra indicativa da diversidade de estudos sobre esses temas no acervo da produção acadêmica brasileira no campo das ciências sociais.

Por fim, é importante fazer uma ressalva com relação à antropologia, cuja produção sobre os povos indígenas se volta, em grande parte, aos estudos etnográficos. Esse tipo de estudo, muitas vezes, se distanciada agenda das organizações internacionais. Por essa razão, a opção desta pesquisa foi incluir os estudos antropológicos estritamente etnográficos para fins de análise puramente quantitativa. De todo modo, é importante ressalvar que a intenção deste estudo é traçar uma visão geral a partir de uma amostra de trabalhos publicados, sem a pretensão de oferecer uma análise exaustiva e completa da produção das ciências sociais no país.

Observações sobre a metodologia da pesquisa

A fonte do levantamento de teses e dissertações acadêmicas utilizada nesta pesquisa foi a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)[6] do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). A pesquisa de trabalhos acadêmicos na BDTD foi feita por meio de expressões e palavras-chave e (ou) pela análise dos resumos das produções. Foram selecionados os trabalhos que continham as seguintes fórmulas: desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, povos indígenas, indígena. Os trabalhos que não continham essas expressões ou palavras-chave correlatas foram analisados pelo título ou resumo, levando-se em conta a pertinência com as temáticas pesquisadas. O mesmo critério foi adotado no caso de trabalhos que não continham nenhuma das expressões ou palavras-chave nesses campos, mas possuíam indício de estar relacionados com os temas analisados.

Em relação à expressão desenvolvimento sustentável, foram encontrados 4.887 registros de teses e dissertações na base de dados da BDTD. No que se refere aos povos indígenas, o levantamento biblio-

gráfico preliminar encontrou 774 registros de trabalhos acadêmicos indexados na biblioteca. Esse primeiro resultado da pesquisa eletrônica incluiu outras áreas do conhecimento que extrapolavam o campo das ciências sociais. Para obter a amostra que será analisada posteriormente, esses resultados foram filtrados com base nos seguintes critérios subsidiários: 1) título, resumo ou conteúdo relacionado aos temas pesquisados; 2) pertencer à área de avaliação da Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Antropologia ou Direito; 3) se a pesquisa fosse inter ou multidisciplinar, analisava-se a relação da área de concentração ou linhas de pesquisa do programa de pós-graduação com os temas tratados.

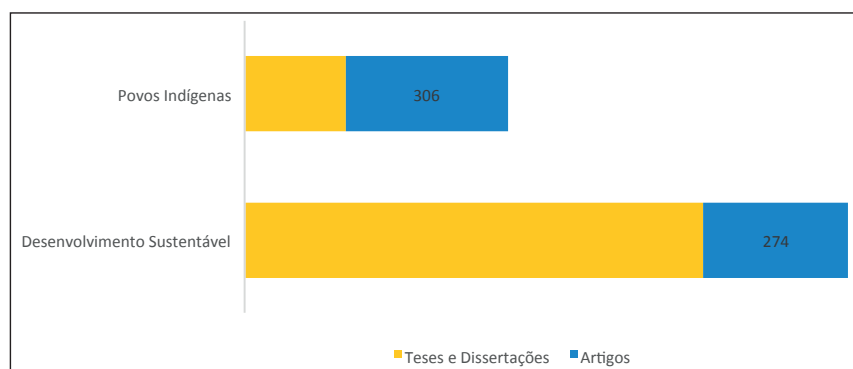
Os dados foram reunidos e classificados em uma tabela de acordo com as seguintes categorias: título do trabalho, autor, ano, grau de titulação (mestrado, doutorado), instituição responsável, resumo, Unidade da Federação (UF) e região do país onde se situa a instituição em que foi realizada a pesquisa. Devido à indisponibilidade ou impossibilidade de capturar alguns dados dos trabalhos durante a execução da pesquisa, houve lacuna em algumas informações. Porém tais ausências não prejudicaram a análise.

Para completar esse panorama, foi realizado um levantamento de artigos científicos publicados em periódicos nacionais indexados na SciELO Brasil. Essa biblioteca eletrônica permite consulta e acesso à coleção de periódicos brasileiros selecionados pelo Programa SciELO/FAPESP, que conta com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Associação Brasileira de Editores Científicos (ABEC). Foram selecionados53 periódicos brasileiros escolhidos pelo critério da relevância científica. Tal critério se baseou na classificação dos periódicos nos estratos A1, A2 e B1 do Qualis-Periódicos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nas áreas de avaliação da Sociologia, Antropologia, Direito, Ciência Política e Relações Internacionais, em 2014.[7] O levantamento de artigos foi feito por meio da busca de expressões, palavras-chave e/ou pela análise dos títulos e resumos das produções. Buscaram-se trabalhos que continham as expressões

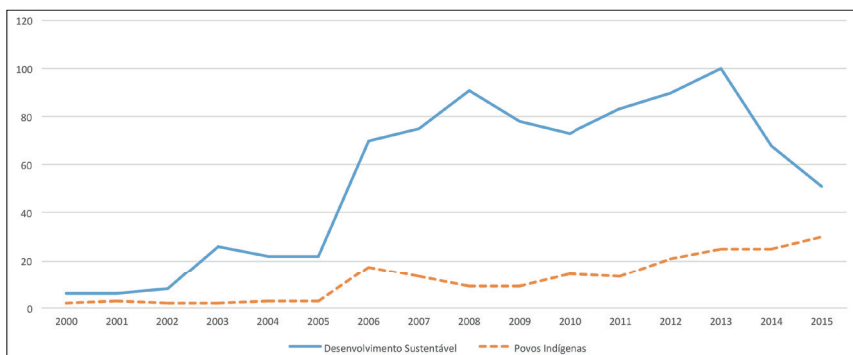
e critérios da pesquisa anterior. O resultado do levantamento de artigos publicados em periódicos nacionais foi tabulado e classificado conforme as seguintes categorias: título, autor, periódico, ano de publicação e resumo.

Principais resultados

O levantamento da produção total realizada identificou 869 teses e dissertações e 274 artigos publicados em periódicos nacionais relacionados à temática do desenvolvimento sustentável no período de 2000-2015. No que se refere à temática dos povos indígenas, foram encontradas 191teses e dissertações e 306 artigos científicos publicados no mesmo período (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Produção das ciências sociais nas temáticas: povos indígenas e desenvolvimento sustentável. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT e SciELO, 2016.

A análise dos dados ao longo do período, entre 2000 e 2015, revela crescimento da produção acadêmica das ciências sociais no Brasil sobre essas temáticas, como mostra o Gráfico 2. No caso dos estudos sobre desenvolvimento sustentável registram-se dois picos nos anos de 2008 e 2013, mas, desde então, houve uma queda acentuada. Já a produção do mesmo período sobre povos indígenas vem aumentando desde 2006, apesar de registrar queda entre os anos 2007 e 2010.

Gráfico 2 – Evolução da produção de teses e dissertações nas temáticas. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD e IBICT, 2016.

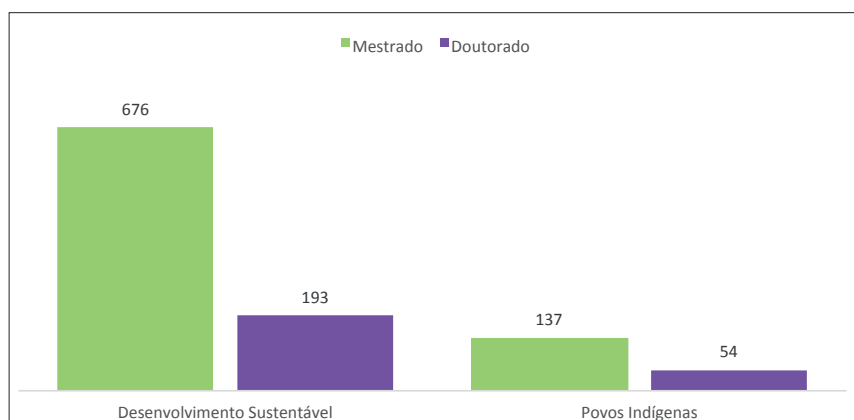
O Gráfico 3 demonstra a produção de 580 artigos indexados na SciELO sobre as duas temáticas nos 53 periódicos selecionados. Em 2012, foi publicada a maior quantidade de artigos tratando sobre os dois temas: 40 artigos versando sobre a temática do desenvolvimento sustentável e 38 sobre os povos indígenas.

Gráfico 3 – Publicações de artigos sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas em periódicos nacionais. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em SciELO, 2016.

O Gráfico 4 demonstra o volume de teses e dissertações nas temáticas, correspondendo, respectivamente, a 54 teses de doutorado (28% do total) e 137 dissertações de mestrado (72%) relacionadas à temática dos povos indígenas entre 2000 e 2015. No caso do desenvolvimento sustentável, verifica-se uma produção quantitativamente mais significativa, com 673 trabalhos de mestrado (78%) para 193 de doutorado (22%) para o mesmo período.

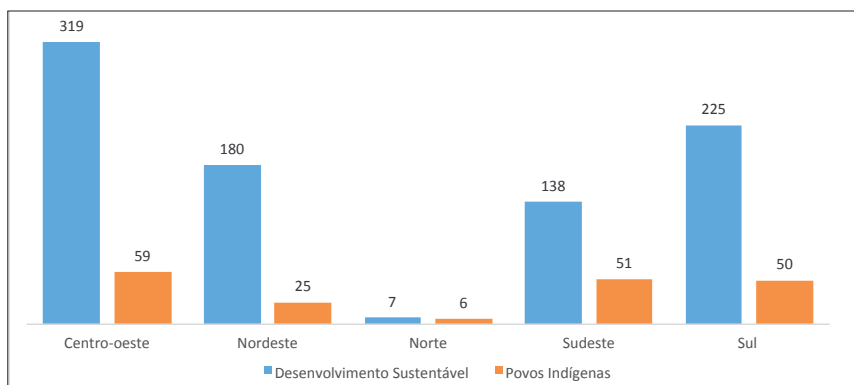
Gráfico 4 – Distribuição de teses e dissertações sobre os temas. Brasil, 2000-2015

Mestrado
Doutorado
676
193
137
54
Desenvolvimento Sustentável
Povos Indígenas

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD e IBICT, 2016.

O Gráfico 5 sintetiza a distribuição das publicações de teses e dissertações sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas por região do país. Chama a atenção a maior participação do Centro-Oeste (36% do total) na produção de estudos sobre o tema do desenvolvimento sustentável, mais especificamente do Distrito Federal e da UnB, o que se explica, em parte, pela existência de centros de pesquisa específicos sobre o tema, como o Centro de Desenvolvimento Sustentável. A segunda maior quantidade de trabalhos acadêmicos foi defendida na região Sul (26%). A produção da região Nordeste corresponde a 21%, seguida pela região Sudeste (16%). Nesta pesquisa, encontramos

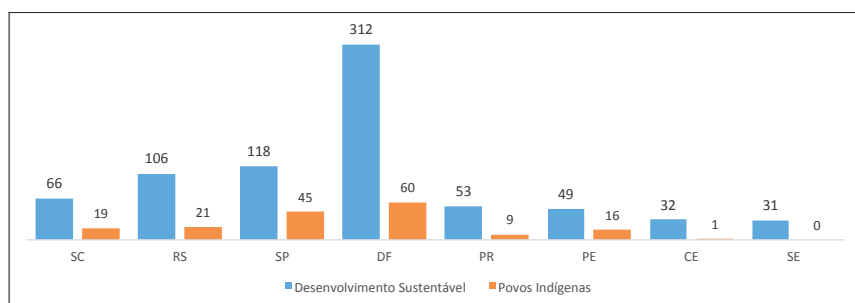
poucos trabalhos produzidos na região Norte, correspondendo apenas a 1% do total.

No que diz respeito à temática dos povos indígenas, os resultados indicam disparidade entre a produção de teses e dissertações nas regiões Norte e Sul do país. Observa-se que 53% dos trabalhos sobre a temática dos povos indígenas são realizados em universidades e centros de pesquisa das regiões Sul e Sudeste. A região Centro-Oeste também se destaca como grande produtora de conhecimento sobre os povos indígenas.

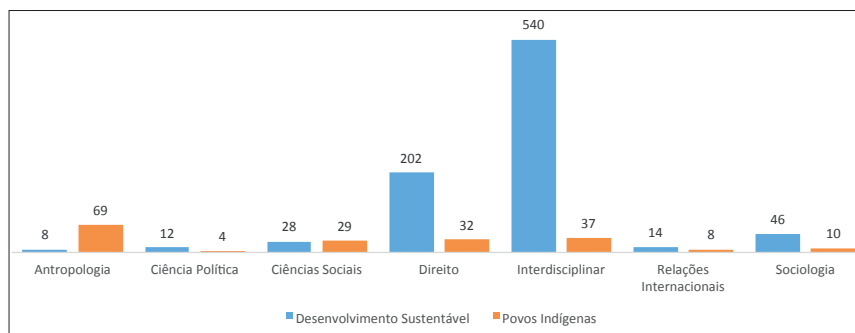
Gráfico 5 – Distribuição de Teses e Dissertações por regiões do país. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD e IBICT, 2016.

O exame das teses e dissertações por Unidade da Federação (Gráfico 6) destaca o Distrito Federal (DF) como a que concentra o maior número de trabalhos acadêmicos sobre as duas temáticas. Uma parte considerável da produção sobre povos indígenas (60 trabalhos) corresponde a teses e dissertações da Universidade de Brasília (UNB), que é seguida pelos estados de São Paulo (45), Rio Grande do Sul (21), Santa Catarina (19) e Pernambuco (16) como os estados que mais produziram teses e dissertações sobre essa temática na última década. A produção acadêmica na região Nordeste corresponde a somente 13% do total de trabalhos da amostra coletada nesta pesquisa. Na região

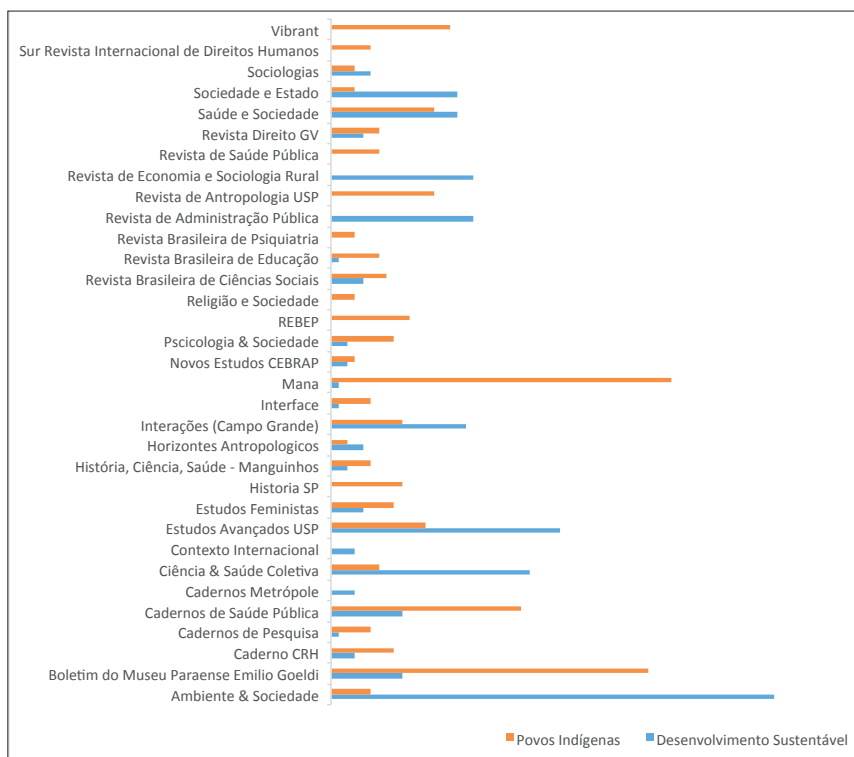
Norte, onde está a maior concentração da população indígena no país, a produção das ciências sociais sobre a temática corresponde apenas a 3% dos trabalhos de teses e dissertações levantadas nesta pesquisa.

Gráfico 6 – Distribuição de teses e dissertações defendidas nas duas temáticas por Unidades da Federação. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD e IBICT, 2016.

Em relação à área de conhecimento, considerando apenas os resultados relacionados às áreas da Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais, Antropologia, Direito e Inter ou multidisciplinar, observa-se, no Gráfico 7, que boa parte das pesquisas das ciências sociais nessas temáticas está sendo desenvolvida em programas de pós-graduação interdisciplinares.

Gráfico 7 – Distribuição de teses e dissertações sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas por áreas disciplinares. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD e IBICT, 2016.

No que diz respeito à temática de povos indígenas, quase dois terços dos trabalhos (69,37%) estão concentrados na área de Antropologia, seguidos, por ordem decrescente, das áreas: Interdisciplinar (37,20%), Direito (32,17%), Ciências Sociais (29,15%), Sociologia (10,5%), Relações Internacionais (8,4%) e Ciência Política (4,2%). Quanto às revistas científicas, no Gráfico 8, observa-se que a revista *Ambiente e Sociedade* foi a que mais publicou artigos (56) relacionados ao tema desenvolvimento sustentável, entre 2002 e 2015. No mesmo período, as revistas que mais publicaram sobre a temática dos povos indígenas foram a *Mana* (43) e o *Boletim do Museu Paraense Emilio Goeldi* (40).

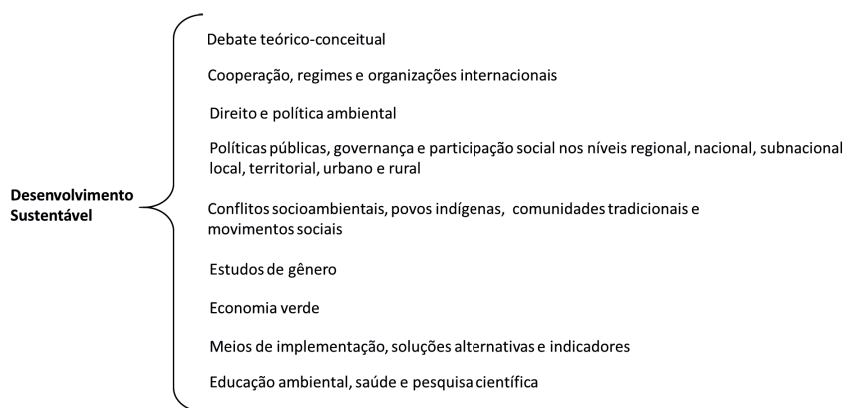
Gráfico 8 – Periódicos que concentraram a publicação sobre os temas. Brasil, 2002-2015

Fonte: elaboração do autor com base em SciELO, 2016.

A agenda do desenvolvimento sustentável e dos povos indígenas como objeto das ciências sociais

Nesta última seção, vamos analisar em que medida se pode estabelecer uma relação dos trabalhos acadêmicos encontrados na pesquisa exploratória com a agenda de políticas das organizações internacionais.

Balanço exploratório da produção sobre desenvolvimento sustentável

O levantamento da produção acadêmica abordando a temática do desenvolvimento sustentável encontrou 869 teses e dissertações e 274 artigos científicos referentes ao período 2000-2015. Os trabalhos selecionados foram classificados de acordos com as categorias relacionadas a seguir.

Figura 1 – Desdobramento da temática desenvolvimento sustentável por subtemas

Fonte: elaboração do autor.

Em relação ao campo temático, conforme ilustra o Gráfico 9, a produção científica sobre desenvolvimento sustentável no Brasil está mais concentrada em alguns subtemas do que em outros. A análise das teses e dissertações destaca os estudos sobre políticas públicas, go-

vernança e participação social, que concentram o maior número de trabalhos (256). Logo atrás, estão os estudos no campo do Direito e da política ambiental, responsável por 246 resultados. Em terceiro lugar, estão os trabalhos sobre conflitos ambientais e a interface entre desenvolvimento sustentável e povos indígenas, totalizando 113 textos. Em um segundo bloco de atenção estão os estudos sobre meios de implementação e soluções alternativas (64), seguidos do subtema da cooperação, regimes e organizações internacionais (41), dos debates teórico-conceituais (57), dos estudos sobre economia verde (35), das análises sobre educação ambiental, saúde e pesquisa científica (32). Em último lugar, contando com um número ínfimo de pesquisas, estão os trabalhos que relacionam desenvolvimento sustentável e gênero, totalizando apenas seis teses e dissertações.

O universo dos artigos científicos apresenta um padrão semelhante, com poucas diferenças significativas. Novamente, o subtema campeão da atenção do pesquisador são os estudos sobre políticas públicas, governança e participação social, com 97 artigos. Em segundo lugar – e essa é a principal diferença em relação às teses e dissertações –, estão os artigos focados em debates teóricos, com 57 produções. Uma explicação possível para essa diferença pode estar no fato de que grande parte das teses e dissertações inclui um capítulo conceitual, o qual, muitas vezes, é reescrito sob a forma de artigo e publicado separadamente. Em terceiro lugar, quase empatados, estão os textos sobre meios de implementação e soluções alternativas e sobre Direito e política ambiental, com 28 e 27 artigos respectivamente. O subtema da Educação ambiental, saúde e pesquisa científica foi proporcionalmente mais explorado em artigos (20) do que em teses e dissertações do campo das ciências sociais. Por outro lado, o subtema conflitos ambientais e a interface com povos indígenas apresenta proporcionalmente menor incidência em artigos (19) do que em teses e dissertações. O mesmo ocorre com o subtema Cooperação, regimes e organizações internacionais, que foi objeto de apenas nove artigos. A temática da economia verde apresenta novamente baixa incidência nas disciplinas destacadas, com 11 artigos. E, finalmente, as análises sobre gênero e

desenvolvimento sustentável emergem como um subtema com baixíssima incidência, com apenas cinco artigos.

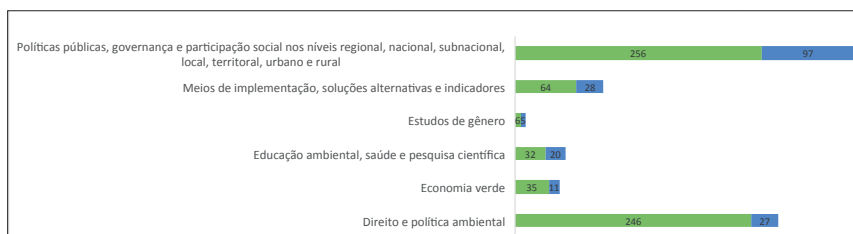
A produção acadêmica brasileira sobre o desenvolvimento sustentável pode ser caracterizada pela diversidade de temáticas e abordagens. A agenda internacional, sintetizada na primeira seção do capítulo, ecoa na produção nacional, que compreende uma variedade significativa de subtemas, de governança, políticas públicas e participação social aos conflitos socioambientais, passando pela educação ambiental, debates teórico-conceituais, meios de implementação, economia verde, cooperação, entre outros. As ênfases dadas a cada subtema ensejam, porém, alguns comentários.

É digno de nota que os dois conceitos adotados como pilares da Rio+20, em 2012, ressoam de forma diversa na produção acadêmica. Enquanto o subtema da governança ambiental ocupa local de destaque, sendo um dos principais objetos de estudo tanto em teses e dissertações como em artigos, o subtema da economia verde recebeu pouca atenção dos pesquisadores do campo das ciências sociais, sendo mais explorada a questão da responsabilidade socioambiental empresarial. Uma hipótese para uma explicação parcial desse fato talvez seja o acúmulo na discussão sobre governança, políticas públicas e participação social, questões que, desde os anos 1990, têm sido objeto de forte interesse dos pesquisadores, ao passo que o subtema da economia verde é uma questão mais recente e ainda pouco explorada no Brasil. A grande concentração de trabalhos em políticas públicas e direitos revela um diálogo intenso com a agenda da ONU, na medida em que toda sua gramática para o fomento do desenvolvimento sustentável se dá a partir desses termos. Os descompassos entre a norma e sua implementação, um dos principais desafios atuais e objeto da Agenda pós-2015, também estão bastante representados, seja nos estudos sobre conflitos socioambientais e povos indígenas, seja nos trabalhos sobre meios de implementação e soluções alternativas.

Há, contudo, uma lacuna visível na produção nacional. Trata-se da irrisória preocupação com a questão de gênero no debate sobre desenvolvimento sustentável, o que não corresponde ao lugar ocupa-

do pela temática nos documentos e na agenda internacional. Por ser uma questão central e transversal, o debate sobre gênero norteia toda a agenda do desenvolvimento onusiana, figurando como o quinto objetivo do desenvolvimento sustentável na agenda pós-2015.

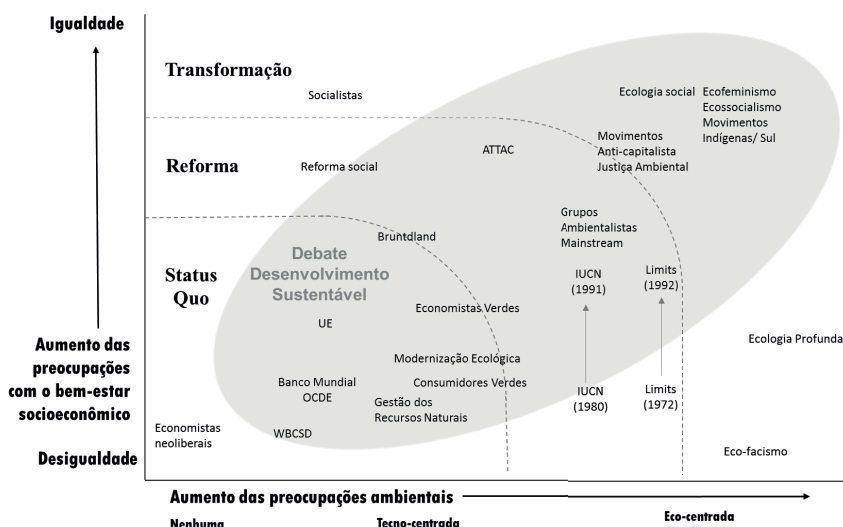
Gráfico 9 – Produção acadêmica sobre desenvolvimento sustentável por subtemáticas. Brasil, 2002-2015

Políticas públicas, governança e participação social nos níveis regional, nacional, subnacional, local, territorial, urbano e rural 256 97
Meios de implementação, soluções alternativas e indicadores 64 28
Estudos de gênero 6 5
Educação ambiental, saúde e pesquisa científica 32 20
Economia verde 35 11
Direito e política ambiental 246 27

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT e SciELO, 2016.

Além disso, os trabalhos sobre desenvolvimento sustentável podem ser classificados conforme as diferentes abordagens e tendências em debate. Hopwood, Mellor e O'Brien (2005) analisam o debate sobre desenvolvimento sustentável a partir de três perspectivas diversas, tendo em vista a multiplicidade de interpretações que o conceito enseja. A partir da relação entre as preocupações socioeconômicas (eixo y) e ambientais (eixo x), os autores constroem um mapa que oferece três visões sobre as mudanças necessárias, ferramentas e atores. São elas: 1) que o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado dentro da presente estrutura socioeconômica – *status quo*; 2) que uma reforma é necessária, mas sem romper completamente com os acordos existentes – *reforma*; 3) que a raiz dos problemas está na estrutura econômica e política da sociedade e é preciso uma transformação radical – *transformação*.

De acordo com essa classificação, os adeptos do *status quo* acreditam que ajustes podem ser feitos sem nenhuma mudança fundamental na sociedade, tampouco nos procedimentos decisórios e (ou) nas relações de poder. Para eles, o crescimento econômico é visto como a principal condição para o desenvolvimento sustentável, sendo, portanto, favoráveis às políticas neoliberais que reduzem o

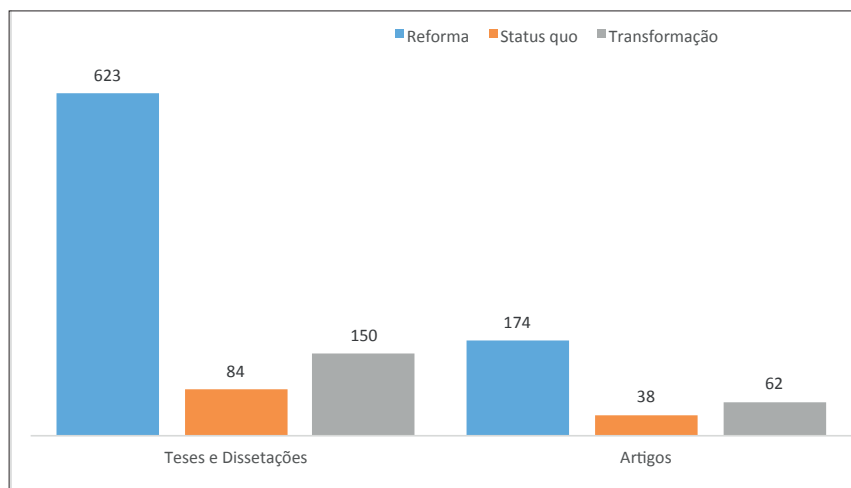
papel dos governos por meio da desregulação, austeridade e privatização dos recursos naturais. O mercado, as novas tecnologias, as mudanças de valores e a difusão da informação seriam as formas adequadas para se alcançar a sustentabilidade. Por outro lado, os defensores da abordagem reformista argumentam que é preciso persuadir os governos e as organizações internacionais a introduzirem mudanças nas políticas públicas e no estilo de vida. Eles reconhecem que os governos têm um papel-chave em impulsionar o desenvolvimento sustentável tanto quanto o mercado, em alguns casos através de tributação, subsídios, pesquisa e difusão de informação. Alguns reformistas defendem a reforma do sistema político para aumentar a democracia e a participação social. Outros estão no limiar do grupo dos transformadores, ao passo que outros ainda tendem mais para o *status quo*. Segundo Hopwood, Mellor e O'Brien (2005), o relatório Brundtland é, em geral, reformista, mas inclina-se para o *status quo* no detalhamento de algumas propostas.

Figura 2 – Mapeamento das abordagens do desenvolvimento sustentável

Fonte: Hopwood, Mellor e O'Brien (2005, p. 41, tradução nossa).

Nesse mapa, aqueles que defendem as abordagens transformadoras ou radicais enfatizam a justiça e a equidade e entendem que os problemas socioeconômicos e ecológicos são reflexos das características da sociedade atual. Eles enxergam a conexão entre a degradação ambiental e a exploração humana e buscam formar alianças entre momentos de justiça social e ambiental. De acordo com a visão transformadora, é preciso modificar a relação da sociedade e (ou) dos seres humanos com o meio ambiente para se evitar uma crise ou catástrofe no futuro. Os autores dessa corrente se posicionam contra o presente discurso do desenvolvimento sustentável, que julgam ser dominado por uma visão gerencial. Nessa perspectiva, os problemas estariam localizados na estrutura econômica e política da sociedade, que não coloca como prioridade o bem-estar humano e a sustentabilidade ambiental. Para os filiados a essa corrente, ainda é necessária ação social e política que envolva grupos marginalizados, como os indígenas, os pobres, a classe trabalhadora e as mulheres. Eles estão divididos entre aqueles que concordam ou rejeitam o vocabulário do desenvolvimento sustentável, na medida em que entendem que a mudança será alcançada tanto dentro quanto fora das estruturas existentes.

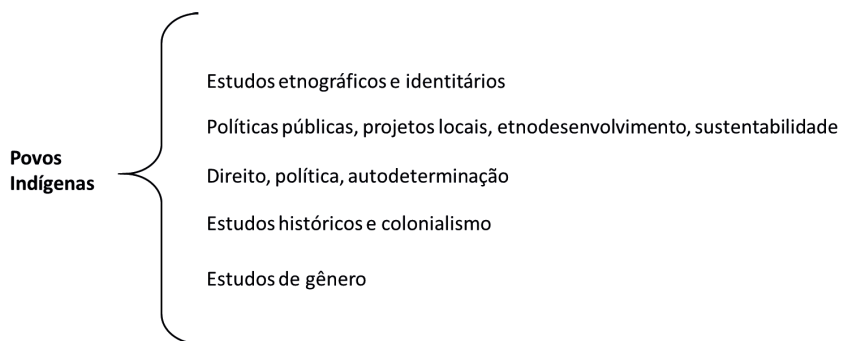
Nesta pesquisa, constatou-se que a maioria dos trabalhos de titulação acadêmica e artigos em periódicos adota uma abordagem "reformista", conforme apresenta o Gráfico 10. É interessante notar que a quantidade de trabalhos de titulação acadêmica e artigos em periódicos posicionados na abordagem "transformadora" também é significativa, registrando-se quase o dobro dos trabalhos posicionados no enfoque *status quo*.

A predominância inequívoca da visão reformista, tanto nas teses e dissertações quanto nos artigos, demonstra um alinhamento da produção científica brasileira com a abordagem adotada pelas Organizações Internacionais, em particular a ONU, no que se refere à agenda do desenvolvimento sustentável. Há, assim, uma significativa sintonia entre a agenda internacional e os estudos críticos nacionais no tocante à dimensão ideológica dos trabalhos.

Gráfico 10 – Produção sobre desenvolvimento sustentável, segundo abordagens de mudança. Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT e SciELO, 2016 e segundo categorias de Hopwood, Mellor e O'Brien (2005).

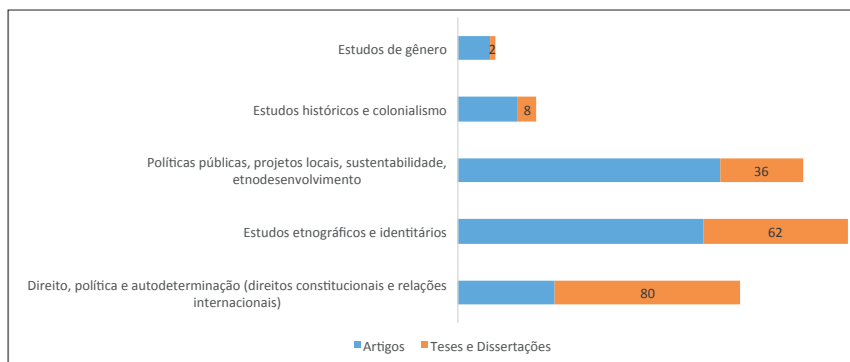
Balanço exploratório da produção sobre povos indígenas

O levantamento da produção das ciências sociais no Brasil, no que se refere aos povos indígenas, encontrou um total de 191 teses e dissertações e 306 artigos publicados em periódicos científicos. Tendo em vista a multiplicidade de assuntos abordados, esse universo foi sistematizado pelos autores da pesquisa em cinco principais subtemas, tendo em vista a principal temática sobre a qual versavam: (a) direito, política e autodeterminação (incluindo direitos constitucionais e relações internacionais); (b) estudos etnográficos e identitários; (c) políticas públicas, projetos locais, sustentabilidade e etnodesenvolvimento; (d) estudos históricos e colonialismo; (e) estudos de gênero.

Figura 3 – Desdobramento da produção sobre povos indígenas por subtemas

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT e SicELO, 2016.

Assim, conforme o Gráfico 11, o período em estudo resultou em 80 teses e dissertações, ou 41,9%, com a temática principal em direito, política e autodeterminação, 65 trabalhos, ou 34%, sobre estudos etnográficos e identitários; 36 trabalhos, ou 18,8%, com o foco principal em políticas públicas, projetos locais, sustentabilidade ou etnodesenvolvimento; 8 produções, ou 4,1%, sobre estudos históricos e colonialismo e, finalmente, 2 teses e dissertações, ou 1%, sobre a questão de gênero. No caso de artigos em revistas científicas, os resultados apresentam uma proporção diversa. O maior número de artigos publicados sobre os povos indígenas nas ciências sociais, ou seja, 113 artigos (37%) enquadram-se na categoria políticas públicas, projetos locais, sustentabilidade e etnodesenvolvimento, seguidos pelos estudos etnográficos e identitários, com 106 artigos ou 35%. A produção em periódicos sobre a temática do direito, política, autodeterminação ocupa o terceiro lugar, com 42 artigos ou 13,8% do total. Em seguida, estão as publicações sobre estudos históricos e colonialismo, com 26 textos, ou 8,5%, e, finalmente os estudos de gênero, com 14 artigos, correspondendo a 4,6%.

Gráfico 11 – Produção sobre povos indígenas por subtemáticas. Brasil, 2000-2015

Estudos de gênero 2
Estudos históricos e colonialismo 8
Políticas públicas, projetos locais, sustentabilidade, etnodesenvolvimento 36
Estudos etnográficos e identitários 62
Direito, política e autodeterminação (direitos constitucionais e relações internacionais) 80
Artigos Teses e Dissertações

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT, 2016 e SicELO, 2015.

Essa primeira classificação da produção acadêmica revela que, embora essas cinco categorias temáticas estejam presentes tanto na abordagem central das teses e dissertações quanto nos artigos científicos em periódicos, a produção científica ocorre de forma diferente em cada base de dados. Enquanto nas teses e dissertações, a subtemática dos direitos, da política e da autodeterminação é a mais privilegiada, superando os estudos etnográficos e de políticas públicas e projetos locais, o universo dos artigos em periódicos científicos não repete esse padrão, ficando a temática do direito e da política bem abaixo das outras duas temáticas mencionadas. Por outro lado, há um número bastante inferior de estudos de gênero nos dois veículos de publicação, revelando a baixa produção sobre essa questão associada aos povos indígenas.

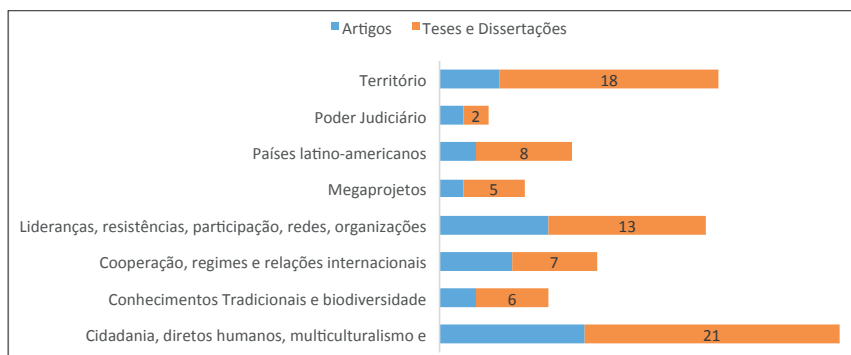
Para efeitos dos objetivos deste capítulo, a produção científica que mais se alinha aos objetivos do debate pretendido enquadra-se na categoria direito, política e autodeterminação, pois são trabalhos que dialogam mais diretamente com a agenda da ONU delineada na primeira seção. Desse modo, os autores optaram por um segundo olhar mais detalhado para esse conjunto de teses, dissertações e artigos, desagregando o dado em novas categorias. Foram estabelecidos oito

subtemas nos quais as 80 teses e dissertações e os 46 artigos puderam ser encaixados. Vale ressalvar que a maior parte dos trabalhos poderia ser enquadrada em pelo menos duas ou três categorias, tendo em vista a complexidade e a interdependência dos subtemas. A classificação teve como critério a identificação de um subtema prioritário, na avaliação dos autores deste capítulo.

Assim, como mostra o Gráfico 12, das 80 teses e dissertações no subtema direito, política e autodeterminação, 21 trabalhos, ou 26,2% do total, têm como foco as questões de cidadania, diretos humanos, multiculturalismo e autonomia indígena, incluindo-se, aqui, as relações entre povos indígenas e o Estado-nação. Em segundo lugar, estão os estudos que têm como centro a categoria território, direitos territoriais, gestão territorial e demarcações, totalizando 18 trabalhos, ou 22,5%. Em seguida, um total de 13 trabalhos (16,2%) têm como foco principal análises sobre lideranças, resistências, participação, redes, organizações e ação coletiva. Na sequência, destacam-se as produções com foco nas questões indígenas em outros países da América do Sul, como Bolívia, Peru e Equador, totalizando oito resultados (10%). A dimensão internacional é desenvolvida em seis estudos (7,5%) que analisam a questão indígena à luz da cooperação, regimes ou relações internacionais, bem como o movimento indígena global. No mesmo patamar quantitativo estão trabalhos sobre proteção de conhecimentos tradicionais, biodiversidade e a Convenção da Diversidade Biológica, seguidos de cinco teses e dissertações (6,25%) com foco na construção e no impacto de megaprojetos como Belo Monte, hidrelétricas, mineradoras e petroleiras. Finalmente, dois trabalhos (2,5%) discutem as relações entre povos indígenas e o Poder Judiciário.

A produção dos artigos científicos em periódicos repete, em parte, esse padrão e apresenta algumas variantes. Como sistematiza o Gráfico 12, assim como nas Teses e Dissertações, a categoria cidadania, autodeterminação, participação e direitos humanos orienta a maior parte dos trabalhos (11 artigos cada, ou 26,2%). Um destaque está na temática sobre migrações indígenas, incluída nessa categoria. Em seguida, despontam os artigos sobre lideranças, resistências, participação, redes,

organizações e ação coletiva, totalizando nove produções, ou 21,4%, seguidos de publicações na categoria direito internacional dos povos indígenas e (ou) movimento indígena e cooperação internacional, bem como em globalização, política indigenista e multiculturalismo (6 artigos, ou 14,3%). A questão mais específica do território e das demarcações, embora indiretamente presente em muitos artigos, é a ênfase de apenas três produções. Estudos de questões indígenas em outros países da América do Sul, como Bolívia, Peru e Equador, totalizam três artigos, ou 7% do total, bem como sobre proteção de conhecimentos tradicionais e diversidade biológica. A menor produção refere-se a artigos sobre megaprojetos, como Belo Monte e hidrelétricas, no mesmo patamar dos artigos sobre o judiciário, cada categoria contabilizando dois artigos, ou 4,8%.

Gráfico 12 – Produção detalhada do subtema "Direito, política e autodeterminação". Brasil, 2000-2015

Fonte: elaboração do autor com base em BDTD/IBICT, 2016 e SicELO, 2015.

A produção acadêmica brasileira sobre os povos indígenas revela que se trata de uma área que vem sendo explorada pelas ciências sociais por meio de diversas abordagens e temáticas. A agenda internacional sintetizada na primeira seção do capítulo encontra ressonância na produção nacional, que compreende uma variedade significativa de subtemas, do regime jurídico às lutas e resistências, da autodeterminação e cidadania aos conflitos socioambientais, do reconhecimento de

direitos à luta por sua eficácia, da demarcação de territórios à proteção do conhecimento tradicional, do papel do judiciário a questões de migrações e gênero. Em termos quantitativos, não por acaso a questão de demarcação e garantias de território e de lideranças e resistências a suas ameaças tem forte destaque, uma vez que grande parte dos conflitos enfrentados pelos povos indígenas no Brasil envolve a defesa territorial. A ressonância da agenda internacional na produção científica nacional assume, assim, algumas ênfases que levam em conta contornos da conjuntura local.

Contudo, o levantamento quantitativo revela um número ainda baixo e insuficiente de trabalhos, sobretudo se considerarmos as dimensões do Brasil, a importância da questão indígena no país e sua posição decisiva no regime internacional do meio ambiente, que sediou a Rio 92 e a Rio+20. A pequena atenção dada ao tema fica também evidente quando se verifica que houve uma intensa e crescente visibilidade dos povos indígenas na agenda global, a ponto de se consolidar um campo normativo específico para a proteção dos seus direitos na interface entre os regimes do meio ambiente e dos direitos humanos. Embora tenha ocorrido um aumento da produção acadêmica no período em tela, a esse *boom* da questão indígena na agenda internacional deveria corresponder também um *boom* na produção sobre o tema, o que não se verifica. Essa discrepância fica evidente quando se analisa a produção específica sobre os povos indígenas nas relações internacionais, que totaliza apenas sete teses e dissertações e seis artigos em quinze anos.

Uma lacuna relevante que pode ser verificada é a inexistência de trabalhos sobre povos indígenas no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas. Embora os povos indígenas brasileiros e sul-americanos tenham participado muito ativamente das conferências e grupos de trabalhos da UNFCCC – participação essencial na consolidação do seu reconhecimento como uma *constituency* específica –, não há estudos sobre isso. No que se refere à Convenção da Diversidade Biológica, o cenário é um pouco melhor, já que há seis teses e dissertações e dois artigos que abordam o tema.

Ainda assim, em sendo o Brasil um país megadiverso e com papel central nas negociações da Convenção da Diversidade Biológica, inclusive no que se refere aos temas mais diretamente ligados aos povos indígenas, como o artigo sobre o Protocolo de Nagoya, sobre os temas do acesso e repartição de benefícios genéticos, é evidente a insuficiência da produção científica.[8]

Finalmente, cabe um comentário sobre os estudos de gênero relacionados aos povos indígenas. A incidência da temática é mínima, o que revela, por si só, um forte descompasso da produção nacional em relação à agenda global, na qual a questão de gênero assume um local de destaque há décadas. Foram identificadas apenas duas teses e dissertações com foco no tema e 13 artigos científicos. Dos 13 artigos, oito foram publicados em uma revista específica para a questão de gênero, a *Estudos Feministas*, o que revela também a pouca disseminação do tema em revistas não voltadas para essa temática. Em outras palavras, embora a questão de gênero seja compreendida pela agenda internacional por meio de uma abordagem transversal, em diálogo constante com outros temas, as publicações estão concentradas em uma revista específica e não disseminadas e distribuídas de modo mais equilibrado entre as demais revistas.

Considerações finais

A análise da produção das ciências sociais no Brasil relativa aos conceitos de "desenvolvimento sustentável" e "povos indígenas" apresenta diversos pontos de conexão com a agenda das organizações internacionais sobre as temáticas, refletindo preocupações, prioridades e abordagens comuns. Há, assim, um diálogo claro entre os dois contextos, que interagem ao longo de todo o período estudado. O levantamento quantitativo revela um campo de estudos em crescimento desde os anos 2000, disseminado por todo o país, embora com baixíssima participação da região Norte. Esse dado chama a atenção na medida em que o Norte abriga a Amazônia, objeto de grande parte dos estudos sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas. A

maior participação das ciências sociais, nessa região, no que se refere aos temas aqui tratados, seria crucial para o aprofundamento dos estudos e o fomento de políticas públicas. O mapeamento demonstra também o forte viés interdisciplinar na produção científica sobre esses dois temas, destacando a expressiva contribuição das áreas do direito e da antropologia. Outra observação relevante refere-se à forma de disseminação dos estudos. Enquanto a temática do desenvolvimento sustentável foi prioritariamente analisada em teses e dissertações, a questão dos povos indígenas concentra-se mais em artigos de periódicos científicos.

A análise qualitativa também trouxe contribuições importantes. Em relação ao desenvolvimento sustentável, verificou-se que a predominância de enfoque assumiu matizes locais, tendo forte destaque as questões de governança, políticas públicas e participação social, que já vinham sendo bastante estudadas pelas ciências sociais desde os anos 1990. De outra parte, problemáticas pouco estudadas no Brasil, como a questão da economia verde, receberam menor atenção, não obstante sua centralidade na agenda internacional. Outra observação importante refere-se à abordagem da produção brasileira quanto ao potencial transformativo. Nesse aspecto os estudos seguem a perspectiva reformista presente nos documentos e orientações internacionais.

No caso dos povos indígenas, em paralelo aos estudos etnográficos e identitários, mais específicos da área da antropologia, verificou-se uma significativa incidência de pesquisas relacionadas a políticas públicas e projetos locais, bem como à sustentabilidade. Embora em menor número, há um conjunto de estudos sobre autodeterminação e direitos, que dialogam mais diretamente com as relações internacionais. Esses trabalhos privilegiam as discussões sobre demarcação de terras e gestão territoriais, lideranças indígenas e formas de resistência, cidadania e direitos humanos. A agenda internacional está presente nessas pesquisas, mas há ainda muito poucos estudos sobre os povos indígenas à luz dos regimes internacionais, bem como à luz dos conflitos socioambientais gerados pelos megaprojetos.

Finalmente, vale destacar a grande lacuna comum aos dois temas, no tocante às interfaces com a questão de gênero. Nesse contexto, é possível concluir afirmando que a produção científica nacional das ciências sociais recepciona e dialoga com a agenda internacional do desenvolvimento sustentável e dos povos indígenas, mas de forma parcial, balizada por limitações da própria trajetória da pesquisa científica da área no país. Trata-se de um campo em construção, com lacunas relevantes que merecem abrir novas frentes de investigação.

Referências

ALMEIDA, L. T. Economia verde: a reiteração de ideias à espera de ações. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 93-103, 2012.

BECKER, E.; JAHN, T.; STIEß, I. Exploring Uncommon Ground: Sustainability and the Social Sciences. In: BECKER, E.; JAHN, T. *Susteinability and the Social Sciences:* A corss-disciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation. London: Zed Books, 1999.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Contribuição da pós-graduação brasileira para o desenvolvimento sustentável*: Capes na Rio+20. Brasília: Capes, 2012.

CHARTERS, C.; STAVENGHAHN, R. (Ed.). *Making the Declaration Work*. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Copenhagen: IWGIA, 2009. Document n. 127.

DREXHAGE, J.; MURPHY, D.; IISD. International Institute for Sustainable Development. *Sustainable Development*: From Brundtland to Rio 2012. New York: United Nations Headquarters, 2010.

DUNBAR-ORTIZ, R. et. al. (Ed.). Indigenous Peoples´ Rights in International Law: Emerge and Application. Kautokeino: Gáldu; Copenhagen: IWGIA, 2015. Disponível em: <http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=709>. Acesso em: 4 nov. 15.

FORERO, O. A. Indigenous Perspectives of Sustainability and a Human Rights Approach to Sustainable Development. In: SPRINGETT, D.; REDCLIFT, M. (Ed.). *Routledge International Handbook of sustainable development*. New York: Routledge, 2015.

HACKMANN, H.; MOSER, S. Social and Environmental Change in a Complex, Uncertain World. In: ISSC. International Social Science Council; UNESCO.

Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. *World Social Science Report 2013*: Changing Global Environments. Paris: ISSC/ Unesco, 2013.

HOPWOOD, B.; MELLOR, M.; O'BRIEN, G. Sustainable Development. Mapping Differents Approaches. Sustainable Development. *Wiley InterScience*, v. 13, n. 1, p. 38-52, Feb. 2005.

LEFF, E. Sustainable Development in Developing Countries. In: LEE, K.; HOLLAND, A.; McNEILL, D. (Ed.). *Global Sustainable Development in the 21st Century*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

LELÉ, S. M. Sustainable Development: A Critical Review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, June, 1991.

MEBRATU, D. Sustainability and Sustainable Development: historical and conceptual review. *Environmental Impact Assessment Review,* v. 18, n. 6, p. 493-520, Nov. 1998.

MOTA, J. A. et al. Trajetória da governança ambiental. *Boletim Regional e Urbano*, Brasília, v. 1, p. 11-20, dez. 2008.

NASCIMENTO, H. M. Desenvolvimento sustentável. In: IVO, Anete B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 123-129.

NOBRE, M. Desenvolvimento Sustentado e problemática ambiental. *Lua Nova*, agos 1999, n. 47, p. 137-156.

O´DWYE, E. Desenvolvimento e povos tradicionais. In: IVO, Anete B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 135-144.

PULITANO, E. *Indigenous Rights*: In the Age of the UN Declaration. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

RAMALHO FILHO, R. Seminario Internacional "Cátedras da Unesco para o Desevolvimiento Sustentavel". *Educacion Superior y Sociedad*, v. 4, n. 1-2, p. 117-132, 1993.

RAYNAUT, C.; ZANONI, M. La construcción de la interdisciplinaridad en formación integrada del ambiente y del desarrollo. *Educacion Superior y Sociedad*, v. 4, n. 1-2, p. 30-54, 1993.

ROXANNE, D. O. et al. *Indigenous Peoples y Sociedadde la interdiscipl*: Emerge and Application. Kautokeino & Copenhagen, 2015. Dispon e and Application. Kautokeino & Copenhagenaridad en formacigrada del ambiente y del: 4 nov. 2015.

SACHS, J. D. The challenge of Sustainable Development and the Social Sciences. In: ISSC. International Social Science Council; UNESCO. Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. *World Social Science Report 2013*: Changing Global Environments. Paris: ISSC/ Unesco, 2013.

SPRINGETT, D.; REDCLIFT, M. Sustainable Development: history and evolution of the concept. In: SPRINGETT, D.; REDCLIFT, M. (Ed.). *Routledge International Handbook of Sustainable Development*. New York: Routledge, 2015.

ISSC. International Social Science Council; UNESCO. Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. *World Social Science Report 2013*: Changing Global Environments. Paris: ISSC/Unesco, 2013.

UNEP. UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM. *UNEP and Indigenous Peoples*: A Partnership in Caring for the Environment Policy Guidance. Kenya, 2012.

WORLD BANK. *Inclusive Green Growth*: The Pathway to Sustainable Development. Washington, D.C.: World Bank, 2012.

Notas explicativas

1 Cf., por exemplo, Anne Deruyttere Indigenous Peoples and Sustainable Development: The Role of the Inter-American Development Bank. *IDB Forum of the Americas*. April 8th, 1997. Washington, D.C. October 1997 – Nº. IND97-101.

2 Para estudos similares sobre períodos anteriores, cf. Alonso, Angela; Costa, Valeriano. Ciências Sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, n. 53, p. 35-78, 1º sem. 2002; Simone Sartori, Fernanda Latrônico, Lucila M. S. Campos. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVII, n. 1, p. 1-22, jan./mar. 2014.

3 Qualis-Periódicos CAPES. Sistema da CAPES utilizado para classificar **a** produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos.

4 A lista completa dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) está disponível em: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>. Acesso em: 8 ago. 2016.

5 Existem vários núcleos de estudos interdisciplinares como o Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Indígenas, vinculado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). Além do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável (UnB) ainda podemos destacar o PRODEMA, rede de programas de pós-graduação interinstitucional formado inicialmente pela coalizão de dezoito universidades nordestinas no início da década de noventa e da qual fazem parte UFPB, UFS,

UFC, UEPB, UESC, UFPI e UFPE. Por fim, ainda pode-se citar os programas de pós-graduação em: Desenvolvimento Sustentável Regional (UFAL); Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFS); Ambiente e Sociedade (Unicamp).

6 Outros trabalhos de pesquisa do "estado da arte" da produção bibliográfica da pós-graduação brasileira preferiram usar como fonte o Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Contudo, durante a realização da nossa pesquisa o banco de dados da CAPES estava sendo atualizado, sendo apenas disponibilizado para consulta os trabalhos publicados depois do ano de 2012. A BDTD foi uma alternativa para contornar essa limitação, pois ela oferece um mecanismo de pesquisa eletrônica para o acesso à uma parte considerável da produção acadêmica nacional. A BDTD reúne de forma integrada as informações de teses e dissertações disponibilizadas nos repositórios de 114 instituições de ensino superior e pesquisa do país. Atualmente, o seu banco de dados abrange um catálogo da pós-graduação publicado pelas instituições participantes da rede referente ao período de 1997 a 2016.

7 Periódicos selecionados: *Caderno CRH*; *Cadernos Pagu*; *Dados*; *Educação & Sociedade*; *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*; *Horizontes Antropológicos*; *Lua Nova*; *Mana*; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista de Antropologia USP* (Indexação interrompida: 2008); *Sociedade e Estado*; *Sociologias*; *Tempo Social*; *Cadernos Metrópole*; *Novos Estudos CEBRAP* (Indexação interrompida: 2015); *Opinião Pública*; *Revista Brasileira de Estudos de População* – REBEP; *Estudos Feministas*; *Vibrant*; *Anais do Museu Paulista*; *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*; *Brazilian Political Science Review*; *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas); *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro); *Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRRJ); *Interações* (UCDB); *Interface* (Botucatu); *Psicologia & Sociedade*; *Revista de Administração de Empresas* – RAE; *Revista Brasileira de Ciência Política*; *Revista Brasileira de Educação*; *Revista Katálysis*; *Revista de Economia Política*; *Revista de Economia e Sociologia Rural*; *Revista de Sociologia e Política* (UFPR); *Saúde e Sociedade* (USP); *Serviço Social & Sociedade*; *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro); *Trabalho, Educação e Saúde*; *Cadernos de Saúde Pública*; *Ciência e Saúde Coletiva*; *Psicologia: Reflexão e Crítica*; *Revista Brasileira de Política Internacional*; *Revista Brasileira e Psiquiatria*; *Estudos Avançados USP*; Psicologia: Teoria e Pesquisa; *Revista de Direito GV*; *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*; *Ambiente & Sociedade*; *Revista CEFAC*; *Contexto Internacional*; *Revista de Administração Pública*; *História* (São Paulo).

8 O artigo 8º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) trata da preservação do conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, como também da repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento. Em 2010, no âmbito da CDB, foi aprovado o Protocolo de Nagoya que regula o acesso a recursos genéticos e a justa repartição de benefícios decorrentes da sua utilização.

A AGENDA *HABITAT* DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS CIDADES

NOVAS INCURSÕES NA PRODUÇÃO DOS ESTUDOS URBANOS

Any Brito Leal Ivo

As cidades e a questão urbana aparecem, no contexto contemporâneo, como centrais à crise estrutural do capitalismo. (HARVEY, 2009) Como lócus econômico e político, as cidades constituem espaços estratégicos para as dinâmicas econômicas globalizadas e recolocam, atualmente, novos problemas às agendas urbanas, tanto do ponto de vista de infraestrutura e da cidade construída como dos direitos dos cidadãos à cidade, da perspectiva de acesso aos bens públicos e da regulação dos interesses entre agentes externos corporativos e a agenda local. Enquanto o protagonismo das cidades, desde o século XIX, esteve associado à implementação do sistema produtivo relacionado aos processos de industrialização e urbanização, as transformações resultantes dos novos regimes produtivos determinam novos desafios às cidades como espaços de convivência, moradia, reprodução da vida e trabalho, mas também de lazer e de investimentos. O processo de "desterritorialização" das formas produtivas, no regime pós-fordista, deter-

mina novos arranjos espaciais, derivados de uma estrutura horizontalizada entre agentes em rede, mas esse processo, paradoxalmente, é marcado, ao mesmo tempo, pela centralização do poder econômico. (VELTZ, 1999)

Acompanhando essas mudanças, as cidades e seus governos alteraram a natureza do desenvolvimento urbano, orientado e adaptado agora aos princípios estratégicos de competitividade e eficiência para o mercado. Esses novos arranjos na produção das cidades alteram as relações sociais, espaciais e de poder entre agentes públicos e privados.

> Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade, são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2007, p. 89)

Inseridas nos "fluxos" globalizados, as cidades reestruturam-se funcional e fisicamente, adaptando-se à dinâmica dos mercados globais, transformando-se, inclusive, em produtos de mercado. Entre os fluxos financeiros mundiais e as disputas pelo capital fluido, as cidades aparecem como o lugar da sobrevalorização do capital corporativo transnacional e,ao mesmo tempo, de "desvalorização" dos atores econômicos locais. Essa subordinação dos atores locais não significa sua passagem a agentes passivos e destituídos de interesses e estratégias. Ao contrário, sua subordinação aos fluxos globais opera com base em arranjos entre grandes corporações internacionais e atores locais fortes (mas também frágeis, por sua condição de subalternidade), em processos de adaptação e captura de oportunidades dos mercados local, nacional e internacional.

As cidades, como produtos de mercado, disputam, de forma isolada e "desconectada" de suas regiões, os grandes investimentos do mercado e a massa de "consumidores" dispersa mundialmente, como também os ganhos derivados de incentivos dos governos, firmados entre os agentes locais, nacionais e globais. Paradoxalmente à grande "liberdade" dos fluxos financeiros, os investimentos se concentram nas grandes metrópoles, transformando as cidades em lócus de concentração da economia mundial "as cidades estão hoje no coração da economia mundial". (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p. 21)

Concomitantemente a esses processos de integração das cidades na ordem mundial, os cidadãos lutam por acesso a direitos, inclusive o de participar do destino das cidades. O "direito à cidade", postulado por Lefebvre (2001) ao final dos anos 1960, reatualiza os debates contemporâneos acerca da produção da cidade, colocando em cena não apenas o direito ao uso da cidade e à sua infraestrutura, mas também o debate acerca dos processos decisórios. Nesse contexto, o direito de participar politicamente dos destinos da cidade apresenta-se como questão fundamental. Essa perspectiva é atualizada por Harvey, em *Cidades Rebeldes* (2014), expoente de novas formas de exercício e de meios reivindicatórios do direito à cidade, em diálogo com a produção lefebvriana.

No contexto assimétrico entre alta competitividade e disputa dos mercados no âmbito mundial e as demandas crescentes de democratização das instâncias decisórias nas cidades, o planejamento urbano estratégico institui-se como um instrumento mediador de ajustamento entre os interesses dos atores internacionais e os agentes locais. Por essa via, reafirma-se um protagonismo das cidades, que é vinculado a um novo modelo de desenvolvimento associado ao regime de acumulação globalizado, o que tensiona com as demandas pelo direito de os cidadãos decidirem sobre os destinos da cidade. Novos jogos de forças, novas instâncias de poder e novos agentes aparecem, subordinando – ou ao menos adaptando – a cidade, seus cidadãos e os investidores partícipes ao mundo globalizado.

A relação entre o local e o global assume novas dinâmicas e significados no âmbito econômico, fazendo emergir plasticidades na vivência da cidadania e dos citadinos, na nova relação entre a cidade e o capital globalizado, transformando-os em materializações da economia desnacionalizada e liberta em fluxos de capitais.[1]

No lugar do planejamento urbano tradicional,[2] a urbe é repensada de forma estratégica segundo projetos e programas pactuados com grandes agentes econômicos, numa coletânea de iniciativas pontuais e convergentes com os interesses do capital, aparecendo como um conjunto de atividades segmentadas. O discurso assume o papel de construção simbólica de unidade. (BORJA; CASTELLS, 1998) A malha urbana fragmentada exacerba territorialmente as diferenças, e a cidade dual[3] se explicita na conformação qualitativa de seus espaços urbanos. Nessa transição, os conceitos de cidade, governo e de *res* pública são ressignificados, expressando as contradições entre o local e o global, entre a cidadania e o mercado.

Desde 1989, os países e as cidades sofrem os efeitos do que se convencionou chamar de Consenso de Washington. Dez regras básicas são adotadas pelos órgãos financiadores internacionais (FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unido) como medidas orientadoras de suas políticas de crédito aplicadas aos países e às cidades, cuja implementação aprofunda a crise das cidades. A imposição dessas medidas, especialmente as de caráter monetarista, envolveu transformações significativas no desenho dos Estados e das municipalidades, orientadas para disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (ou afrouxamento) das leis econômicas e trabalhistas e direito à propriedade intelectual. A liberalização dos fluxos de capitais, os ajustes e as reformas dos Estados nacionais afetam a agenda urbana: de um lado, os municípios ganham maior autonomia e passam a se responsabilizar pela execução das políticas sociais; de outro, perdem autoridade devido à presença de novos ato-

res econômicos externos, da incapacidade financeira e do aumento da crise social, como analisa Anete Ivo (1998, 2001, 2004).

A Constituição Federal brasileira, promulgada ao final dos anos 1980, recoloca em cena as questões políticas relativas à gestão das cidades e aos direitos da cidadania, apontando para a descentralização das políticas sociais, a participação e o controle social das políticas públicas. No entanto, submetidas a constrangimentos do financiamento público, as municipalidades passam a utilizar as parcerias público-privadas como alternativa do financiamento e para o encaminhamento de atividades do planejamento estratégico. Esses ajustes de responsabilidades trazem tensões entre as expectativas democráticas, a agenda do ajuste e os interesses estratégicos das grandes corporações econômicas mediados por um urbanismo coorporativo[4] como *modus operandi* da produção de cidades.

Traduzindo esse processo de reestruturação econômica e mudanças políticas no âmbito dos países, as agências multilaterais, especialmente o programa da ONU-Habitat e as ações de apoio e subvenção do Banco Mundial, no Brasil, atuam sobre as cidades contribuindo, entre outras questões, para a reorientação dessa agenda e a reconfiguração das questões urbanas. Este capítulo visa a explorar, de forma introdutória, a influência dessas organizações internacionais na construção das agendas urbanas, observando seus efeitos sobre a produção das ciências sociais, especialmente da sociologia urbana e áreas afins.

Para tanto, a pesquisa toma como ponto de partida as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas a seu Programa *Habitat*, bem como os novos objetivos do desenvolvimento sustentável firmados em 2015, entendidos como quadros de pactuação dos Estados com uma agenda comum de desenvolvimento sustentável para as cidades. O texto apresenta, em seguida, um mapeamento dos projetos em curso financiados pelo Banco Mundial, analisando as formas concretas de sua atuação na área urbana, entendendo que o financiamento é uma base estratégica fundamental de intervenção sobre as políticas públicas nas cidades. Por fim, observa-se a relação desses temas com o repertório temático de artigos publicados em pe-

riódicos que integram a Scientific Electronic Library Online (SciELO), especialmente na área da Sociologia urbana, com base na seleção de palavras-chave destacadas dos documentos das agências.

A análise considerou o desenho institucional da ONU de forma a localizar os quesitos urbanos prioritários nessa área. Acessar esse sistema consistiu em entrar numa estrutura labiríntica de conceitos, definições e diretrizes que evidenciam a complexidade das temáticas, permitindo racionalizações diversas quanto à natureza das questões urbanas tratadas, a reconfiguração das prioridades e os modos atuais de intervenção na agenda urbana, muitas vezes ressignificando-a.

Seguindo essa orientação, neste capítulo, a análise se baseia no programa ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos –, criado em 1978, a partir da Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, que ocorreu em Vancouver (Habitat I), elegendo como documentos-base as Declarações elaboradas no Habitat I e II (1976 e 1996) e a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos para o Novo Milênio. A tradução desses documentos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para a Caixa Economica Federal, em 2003, e apresentados pela ONU-Habitat Brasil, tornou-se um documento de referência e interesse dos municípios brasileiros, consistindo em uma orientação para a implementação da Agenda Habitat no Brasil.

A abrangência desses programas e o detalhamento das informações da agenda urbana expõem o potencial de influência e a capilaridade política institucional, demonstrando a complexidade analítica que esse trabalho enfrenta, os desafios que se abrem e também seus alcances e limitações. Ao mesmo tempo, fortalece a pertinência dos objetivos exploratórios deste trabalho, mesmo reconhecendo seu caráter preliminar e as limitações desse arranjo analítico.

Este capítulo dialoga com os objetivos gerais e indicativos metodológicos do projeto *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica contemporânea* (2012),[5] relativos à agenda urbana dessas agências, especificamente o Programa ONU-Habitat para os assentamentos humanos. Metodologicamente, a análise do-

cumental observa duas dimensões de pesquisa sobre as agências. A primeira sistematiza as diretrizes e ações consolidadas pela ONU com base nos objetivos e compromissos do ONU-Habitat, seguindo-se dos compromissos recentemente assumidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na consolidação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em 2015, no item relativo ao Objetivo 11, sobre as cidades. Essa análise trata, portanto, de um exercício prospectivo de intenções e compromissos firmados pelas Nações Unidas em relação às cidades, em dois períodos e instâncias institucionais: o da Habitat e o da Agenda de 2015 dos ODS.

A segunda dimensão da análise se refere às formas concretas de intervenção do Banco Mundial no financiamento de programas e projetos nas cidades como expressão do fomento do Banco às políticas urbanas orientadas por essa agência. Nesse caso, a ação do Banco traduz-se em *práxis* do Estado, que encontra, no financiamento do Banco Mundial, uma alternativa orçamentária para a realização de obras e intervenções nas cidades. Na medida em que o Banco financia parte da ação dos governos municipais, estaduais e federais, configura-se sua clara influência nos processos reais de produção das cidades, que serão indiretamente objeto de trabalhos acadêmicos na medida em que avaliam as políticas públicas, os projetos e ações governamentais em curso nas cidades.

A terceira parte deste capítulo analisa a produção de artigos em periódicos da SciELO, especialmente na área da sociologia urbana. Para esse levantamento, foram selecionadas palavras-chave destacadas com base nos documentos da ONU-Habitat – tais como: habitação, moradia, assentamentos, Agenda 21,[6] desenvolvimento urbano, sustentabilidade, resiliência, pobreza, infraestrutura urbana, questão urbana, violência urbana, governança –, as quais, associadas à palavra "cidade", totalizaram 387 artigos levantados. A seleção das palavras-chave acarreta desafios extras à sistematização dos dados, pelas múltiplas associações disciplinares estabelecidas na agenda urbana da ONU-Habitat. O levantamento com base em uma única palavra-chave não seria fiel à mudança de perspectivas e terminologias ado-

tadas pelas normativas das agências multilaterais. Ou seja, em função da complexidade e das mudanças nos prognósticos urbanos formulados pelas agências multilaterais, buscou-se, dentro do possível, levantar os termos encontrados nos documentos da ONU-Habitat, de forma a estabelecer operativamente maior relação de significância entre os dispositivos das agências e o campo de produção das ciências sociais, de uma perspectiva ainda exploratória.

Considerando esses objetivos e estratégias analíticas, o texto se estrutura em três níveis de análise.

O primeiro baseia-se nas diretrizes de ação e nos compromissos formulados pelas Nações Unidas na pactuação de diretrizes norteadoras para a agenda urbana, com base no Programa ONU-Habitat. A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio são os documentos-chave de análise para a agenda urbana focalizada neste capítulo, com suas mudanças e paradigmas.

Um segundo nível de análise identifica as ações de financiamento do Banco Mundial a projetos urbanos no Brasil, a partir do ano 2000. O mapeamento desses programas em andamento no território brasileiro, apoiados pelo Banco Mundial, expressa a natureza das atividades de intervenção e de apoio a projetos concretos. A identificação e o mapeamento desses projetos nas cidades traduzem as orientações assumidas pelo Banco para o desenvolvimento urbano.

No terceiro nível de análise, busca-se levantar a produção acadêmica das ciências sociais com base em palavras-chave destacadas pelas agências e relativas à agenda urbana, especialmente na área da sociologia, conforme definição já mencionada. Esse levantamento tem caráter preliminar e busca, sobretudo, apontar tendências e possíveis nexos entre a produção nacional dos estudos urbanos na área da sociologia e as diretrizes da ONU-Habitat, ou em relação às formas concretas da ação do Banco Mundial no apoio ao financiamento de projetos no Brasil.

Esses três níveis de análise permitirão formular algumas hipóteses exploratórias sobre as mútuas influências entre as normativas das agências, seus campos temáticos, abarcados pela produção do conhecimento dos periódicos da coleção SciELO, e as problemáticas postuladas pelas agências multilaterais para as cidades, nesse caso pela ONU-Habitat e pelos projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil.

A ONU-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) foi criado em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) e tem por responsabilidade coordenar ações sobre Assentamentos Humanos mediante a troca global de informações sobre moradia e desenvolvimento sustentável, oferecendo assessoramento técnico frente aos "os crescentes desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos". (ONU-Habitat, 2016) Ele compreende 154 programas técnicos, em andamento em 61 países.

> As atividades operacionais da agência ajudam governos a criar políticas e estratégias que visam ao fortalecimento de uma gestão autossuficiente no âmbito nacional e local. Concentram-se na promoção de moradia para todos, no melhoramento da governança urbana, na redução da pobreza nas cidades e na melhoria do entorno nos lugares onde moram os mais pobres. (ONU-Habitat, 2016)

Os objetivos do ONU-Habitat estão em consonância com os objetivos globais da ONU, com especial atenção à *Declaração do Milênio* (2000), com os compromissos dos países a serem cumpridos até 2015. Apesar de esse documento não tratar diretamente das questões urbanas, destacam-se, nele, o fortalecimento do estado democrático de direito como basepara a efetivação dos Direitos Humanos[7]e o com-

promisso de erradicar a pobreza e as suas condições desumanas, elementos fundamentais aos direitos dos cidadãos nas cidades.

Como esforço de garantir o acesso à moradia adequada e aos serviços básicos e seguros, além do melhoramento dos assentamentos precários até 2030, o novo Objetivo 11 dos Objetivos Globais da ONU trata das cidades e dos assentamentos sustentáveis: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes[8] e sustentáveis". (ONU Brasil, 2016) Como questões fundamentais para a melhoria da qualidade de vida nas cidades até o ano de 2030, são enunciadas as áreas de ação: habitação, transporte, urbanização, gestão e planejamento urbano, patrimônio cultural e natural, catástrofes, espaços públicos, relação econômica entre o urbano, o periurbano e áreas rurais. Essas pautas são acompanhadas por recomendações relativas a processos democráticos, a exemplo das recomendações sobre acesso, inserção, inclusão e participação social. A ênfase nas ações de prevenção de riscos e catástrofes associa-se à noção de resiliência a desastres, conforme é descrito no Objetivo 11 da Plataforma dos ODS (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis).

> Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos,adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, aeficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis. (ONU-Brasil, 2016)

Seguindo a prioridade atual – prevenção de riscos e desastres –, o marco para a Redução de Riscos e Desastres 2015-2030[9] enfatiza a necessidade de criação de políticas públicas mais eficientes na gestão de desastres, na prevenção de catástrofes e na redução de áreas vulneráveis. Questões essencialmente referentes à agenda urbana e outras da agenda social são apresentadas como elementos-chave no

combate aos desastres e na redução de riscos nas cidades, tais como pobreza e desigualdade social, urbanização rápida e não planejada, má gestão do solo, mudanças demográficas, limitada disponibilidade de tecnologia, usos insustentáveis de recursos naturais, ecossistemas em declínio, pandemias e epidemias. Os modelos gestores e os processos de governança são apontados como ações necessárias à redução dos riscos a desastres.

Esses desdobramentos da ação preventiva a desastres e riscos ilustram a complexidade das agendas urbanas apresentadas pela ONU e pela ONU-Habitat. Esse marco dará origem, no Brasil, à campanha *Construindo Cidades Resilientes* (2012) que, na forma de um guia, apresenta os princípios e a importância da construção de cidades seguras e resilientes. (UNISDR, 2012) Em 2015, o Brasil sediou a Reunião de Trabalho Construindo Cidades Resilientes a partir do novo Marco de Sendai (Campinas, SP) e a Oficina de Capacitação Resiliência e Redução do Risco no Ambiente Urbano: Desenvolvimento de Capacidades para a Construção de Cidades Resilientes (Curitiba, PR). O governo brasileiro, juntamente com aUnited Nations Office for Disaster and Risck Reduction (UNISDR) criou o Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR-CERRD) com o objetivo de incluir a prevenção de catástrofes como componente central para um desenvolvimento sustentável, promovendo a articulação de diversos centros de pesquisa nacionais. No entanto, após dois anos de funcionamento, e sob a perspectiva de fechamento do Centro de Excelência, os 26 centros de pesquisa associados a essa ação no Brasil assinaram uma Carta Aberta, em que solicitam o seu não fechamento, uma vez que essa medida "sinaliza ao mundo que estamos abnegadamente abandonando a política de colocar nosso país como um ator global capaz de estabelecer diálogos qualificados nesse tema de tanta relevância na atualidade". (CARTA ABERTA, 2015)

Esse segmento da agenda "urbana", em termos de prevenção dos riscos ambientais, evidencia formas de articulação entre as agências multilaterais e os poderes locais e ilustra como essas agências se associam com a comunidade acadêmica nacional, apresentando no-

vos alvos de atenção, novos sentidos e significados para as questões urbanas, ao tempo em que constroem afinidades e prioridades na atenção pública. Na medida em que novas temáticas são problematizadas, sugerem-se pautas comuns de soluções para os problemas formulados e orientam-se novas teses. Esses diagnósticos prospectivos resultam em formas práticas de redesenho da agenda sobre a cidade. Os documentos balizadores da atuação da ONU-Habitat apresentam, assim, deslocamento da agenda urbana no tempo, influenciando a produção acadêmica das ciências sociais brasileiras sobre o urbano, na forma de pactuação e implementação da agenda. No entanto, essa agenda é também influenciada pela produção técnica e acadêmica preexistente e pelos problemas efetivos a serem enfrentados, promovendo-se um contínuo movimento de retroalimentação entre os atores, os governos, as agências, as formas efetivas de intervenção no espaço construído e a pesquisa acadêmica.

> As conferências do UN-Habitat – Vancouver (1976) e Istambul (1996) e os Fóruns Urbanos Mundiais – formam um panorama onde a análise da urbanização pode ser localizada e, independentemente da eficácia das respostas dos programas propostos, abrem indagações sobre o enfoque dos velhos problemas da urbanização e dos limites da mediação institucional sobre os processos econômicos e sociais. (ANRONUCCI et al.., 2009)

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976)

A *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos* e o *Plano de Ações de Vancouver* constituem as primeiras diretrizes específicas no tratamento das questões urbanas formuladas pelas ONU-Habitat. Frente ao reconhecido crescimento das cidades e o processo de urbanização em grande escala, somados à ausência e ou à fragilidade dos instrumentos de planejamento, a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos reconhece o processo de urbanização

crescente como um problema mundial merecedor de cuidados específicos, inaugurando, assim, uma pactuação da agenda urbana formulada pela ONU-Habitat: a Agenda Habitat.

Nesses documentos, o Estado é reconhecido como agente forte e necessário à implementação e formulação de políticas públicas para as cidades, com especial atenção à elaboração e viabilização das políticas de habitação e melhoramento da infraestrutura urbana, consideradas como meios básicos de melhoria da qualidade de vida nos assentamentos precários urbanos, bem como de enfrentamento das desigualdades e amenização das condições de vida precárias dos segmentos em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica nas cidades.

O conjunto de princípios estabelecidos pela declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos apresenta, como valor primordial, a construção de cidades mais equitativas: "Políticas de assentamentos humanos podem ser ferramentas poderosas para uma distribuição mais equitativa e da renda e de oportunidades".[10] (ONU-Habitat, 1976b, tradução nossa) A cidade torna-se protagonista da Agenda Habitat com objetivos relacionados à natureza equânime do espaço construído e do acesso aos serviços públicos que se localizam nas cidades. O desenvolvimento econômico, segundo esses documentos, deve proporcionar a satisfação das necessidades humanas, consistindo em um meio para se alcançar a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

A relação entre o urbano e o rural aparece de forma complementar às questões urbanas formuladas. As intervenções, nas áreas rurais, são apresentadas como necessárias à redução dos fluxos migratórios, prevalecendo, assim, a relevância do urbano sobre o rural, naquele momento. Esses documentos apresentam um rol de questões e seus possíveis encaminhamentos, mas reconhecem como fundamental que os assentamentos degradados e a habitação não podem estar dissociados das questões sociais e econômicas.

Duas recomendações primordiais estruturam as orientações na melhoria das cidades: o acesso à terra, visto como recurso limitado e

escasso, e a participação ampla dos cidadãos para a pactuação sobre projetos e propostas para as cidades. Na primeira, o Estado tem papel primordial na elaboração de arcabouço legal para a fiscalização e regulamentação de usos e meios de acesso à terra.

> A terra é um dos elementos fundamentais nos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito de tomar as medidas necessárias para manter sob o controle público o uso, a posse, a alienação e a reserva da terra. Todo Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é um de seus recursos mais importantes, de tal forma que o crescimento dos centros populacionais urbanos e rurais seja baseado em um plano abrangente de utilização. Tais medidas devem assegurar a realização dos objetivos fundamentais da reforma social e econômica para todos os países, em conformidade com o seu sistema nacional fundiário e a legislação.[11] (ONU-Habitat, 1976a, tradução nossa)

A participação social dos habitantes é considerada elemento fundamental à inserção social. Nesse contexto, a criação de novas habitações e o melhoramento das moradias existentes bem como a melhoria da infraestrutura urbana básica são vetores determinantes da atuação dos governos na reversão do quadro de precariedade das e nas cidades.

> A maior prioridade deve ser colocada na habilitação de pessoas expulsas e sem-teto que foram deslocadas por catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e, especialmente, pelo ato de agressão estrangeira. Nesse último caso, todos os países têm o dever de cooperar plenamente a fim de garantir que as partes envolvidas permitam o regresso dos deslocados às suas casas e dar-lhes o direito de possuir e desfrutar de suas propriedades e pertences sem interferência.[12] (ONU-Habitat, 1976a, tradução nossa)

Esses princípios consolidaram-se em ações no Plano de Ação de Vancouver. Com 64 orientações, o Plano se estrutura em cinco dimensões: Políticas e Estratégias de Assentamentos; Planejamento de Assen-

tamentos; Abrigo, Infraestrutura e Serviços; Terra, Participação Pública e Gestão e Administração. Tais dimensões constituem-se em campos estratégicos de ação para se alcançarem os objetivos e as metas da política de assentamentos propostos no Habitat I. As ações indicadas deverão integrar uma política de desenvolvimento mais ampla para o melhoramento físico desses assentamentos – infraestrutura e habitação – e constituem-se também num campo econômico estratégico para a economia e a criação de empregos.

> Na verdade, a própria construção dos componentes físicos dos assentamentos humanos – sejam eles rurais ou urbanos, sob a forma de habitações ou estradas, com tecnologias tradicionais ou modernas –, em volume suficiente para atender às necessidades da sociedade, poderia se tornar-se um setor líder da economia e um importante gerador de emprego, em vez de ser tratado como residual das chamadas atividades 'produtivas'.[13] (ONU-Habitat, 1976b, tradução nossa)

A participação da cidadania aparece como condição prioritária para a mudança das condições de vida nas cidades, devido à magnitude dos problemas aí existentes. Assim, apesar de a Conferência de Vancouver postular o protagonismo do papel do Estado na elaboração de políticas para os assentamentos humanos, ela também reconhece que os agentes públicos não possuem condições de tratar essas questões sem um maior envolvimento de agentes privados e da sociedade civil. Com isso, defende a criação e o fortalecimento das instâncias participativas para elaboração de planos de ação e projetos para os assentamentos humanos, estimulando a sua conscientização e a possibilidade de processos inovadores.

> O esforço cooperativo das pessoas e de seus governos é pré-requisito para uma ação efetiva sobre os assentamentos humanos. A magnitude e a intratabilidade dos problemas são grandes demais para os governos agirem sozinhos. A participação dos cidadãos constitui parte integrante dos processos de tomada de decisão

> em toda a gama de questões de assentamentos humanos. Aos cidadãos devem ser fornecidas oportunidades para envolvimento direto nas decisões que afetam profundamente suas vidas. Tal participação pode aumentar a consciência dos cidadãos sobre a complexidade e a inter-relação dos problemas e a necessidade urgente de concertação. O envolvimento dos cidadãos também pode ser um meio importante de fazer uso criativo de sua engenhosidade e habilidades, tornando, assim, eficaz o uso de fontes muitas vezes inexploradas.[14] (ONU-Habitat, 1976b, tradução nossa)

Esses dois documentos têm relevância para a problematização das questões urbanas prospectadas pelos programas das Nações Unidas. São postas, à mesa de debate, as seguintes questões: o papel do Estado na condução e elaboração de políticas urbanas, o controle sobre o solo urbano como alicerce ao acesso de direitos fundamentais – moradia e os relacionados aos serviços públicos – e, por fim, desenha-se um modelo participativo como instância fundamental para a construção dos encaminhamentos partilhados entre governo e sociedade civil. Mesmo defendendo os processos de participação ou o reconhecimento de iniciativas individuais para solução das questões de moradia e de infraestrutura urbana, na forma de admissão da importância das parcerias entre o público e o privado, esses documentos reconhecem também a relevância do Estado no encaminhamento dessas questões e a implementação desses novos modelos gestores para as cidades.

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos – ONU-Habitat (1996)

Duas décadas após a publicação da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, a Agenda Habitat I (1976) e a Agenda Habitat II (Istambul, 1996) renovam as orientações sobre políticas na ONU-Habitat.

> Esta conferência em Istambul marca uma nova era de cooperação, uma era da cultura da solidariedade. À

> medida que entramos no século XXI, nós oferecemos uma visão positiva dos assentamentos humanos sustentáveis, um senso de esperança para o nosso futuro comum e um estímulo para enfrentarmos um desafio verdadeiramente válido e comprometedor, o de construirmos juntos um mundo onde todos possam viver em uma morada segura, com a promessa de uma vida decente, com dignidade, boa saúde, segurança, felicidade e esperança. (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL..., 1996)

A "Moradia Adequada para Todos" e o "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis[15] em Todo o Mundo" são os dois eixos estruturantes desse documento. Com a perspectiva de alcançar um desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento social e econômico associado à proteção ambientalconstituemos alicerceres dessas novas orientações firmadasmundialmente. O montante de pessoas que habitam as cidades, as perspectivas de crescimento populacional urbano e a natureza do processo de urbanização representam desafios que colocampara ascidades como lugar central para redução das desigualdades e o desenvolvimento das nações.

> Nós avaliamos, em caráter de urgência, a contínua deterioração das condições de habitação e dos assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconhecemos as cidades grandes e pequenas como centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos. Devemos aproveitar as oportunidades apresentadas por nossos assentamentos e preservar a sua diversidade para promover a solidariedade entre todos os nossos povos. (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL..., 1996)

Essa perspectiva se desdobra em atendimentos específicos a grupos sociais e demográficos que assumem prioridade da atenção pública, aos quais se associa também a construção de assentamentos humanos sustentáveis. Portanto, esses assentamentos humanos traduzem-se emalvos de superação da pobreza, em atenção a segmentos

específicos da população, como mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, e também os indígenas e os grupos em situação de vulneralibidade e pobreza.

Na Declaração de Vancouver (1976), o acesso à terra aparecia como instrumento preponderante para o enfrentamento de desigualdades. Nesse documento de Istambul (1996), a atenção se desloca para o acesso à moradia – seja pela criação de novas moradias, ou pela melhoria das existentes. O acesso à moradia segura e saudável constitui uma condição fundamental do acesso à cidadania. Outra reorientação, observada no espaço de tempo entre a Declaração de Vancouver (1976) e a Agenda Habitat (1996) diz respeito ao papel do Estado. Enquanto, em 1976, a agenda reconhecia o protagonismo estatal na condução de projetos e ações, a Agenda Habitat (1996) reconhece também o mercado como agente importante desse processo. O acesso à moradia e a construção de assentamentos humanos aparecem, então, como vetores econômicos do desenvolvimento local. As soluções tecnológicas e a criação de linhas de crédito, assim como a articulação para ampliação de recursos para o setor de moradia, são indicadas como ações alternativas a um contexto marcado por "assentamentos precários".

O princípio da participação se reafirma também como orientação para a consolidação e a construção de pactos entre os agentes públicos e privados da sociedade civil. Nesse caso, a habilitação de atores locais e sua capacitação são pressupostos para a condição igualitária da participação nos processos decisórios. A transparência e a adoção de processos de tomada de decisão "abertos" são consideradas condições *sine qua non* para o fortalecimento da cidadania nas cidades. Importa pontuar, ainda, o protagonismo das autoridades locais, consideradas grupo de grande relevância na implementação dessa Agenda, na Conferência Habitat II (1996).

Assim, a distribuição geográfica dos assentamentos humanos torna-se elemento de construção de um "ambiente de cidadania". Nesse sentido, a relação entre o rural e o urbano deve ser mais equilibrada, reconhecendo-se a interdependência mútua dessas popula-

ções e territórios. O rural é apontado como espaço de oportunidade real de desenvolvimento. A gestão e a criação de infraestrutura constituem não só condições para a redução dos fluxos migratórios, mas núcleos difusores de processos de desenvolvimento territorial e local.

A Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio – ONU-Habitat (2001)

A Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio reafirma e ratifica os compromissos da Agenda Habitat (1996) no que diz respeito à Habitação Adequada para a construção de Assentamentos Humanos Sustentáveis, considerando que 50% da população mundial residem em cidades e que ¼ da população urbana vivem abaixo da linha de pobreza. Esses números e o processo de urbanização acelerado colocam as cidades como um lócus problemático, que enfrenta problemas relativos à criação suficiente de empregos, à provisão adequada de moradia e ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos.

> Observamos, com grande preocupação, as condições atuais dos assentamentos humanos em todo o mundo, especialmente conforme documentado no terceiro Relatório Global sobre Assentamentos Humanos. A despeito dos esforços dos Governos e seus parceiros da Agenda Habitat para cumprir seus compromissos, a pobreza disseminada continua a ser o principal obstáculo, e as condições ambientais precisam ser significativamente aprimoradas em muitos países. Criticamente, a maioria das pessoas que vive em condição de pobreza ainda não tem garantia jurídica da posse de suas moradias, enquanto outras sequer possuem um teto básico. Assim, ainda perduram sérios empecilhos ao desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis. (DECLARAÇÃO SOBRE CIDADES..., 2003)

Esse cenário de reconhecida precariedade das condições de vida coloca as cidades como território estratégico para a erradicação da pobreza em todo o mundo. Atribui-se às cidades um papel

prioritário nos desafios resultantes do crescimento da pobreza – expressos em termos de falta de moradia, desemprego, ausência de serviços básicos, expulsão de grupos marginalizados e fragmentação –, reconhecendo-se a relevância econômica dos municípios e cidades, assim como das parcerias público-privadas nesse encaminhamento: as cidades são apresentadas, então, como instâncias que permitem "maximizar os benefícios" e compensar, ao mesmo tempo, as "consequências da globalização".

Além da identificação dos obstáculos e desafios para a implementação da Agenda Habitat (1996), aparece um novo elemento, que estabelece um nexo entre participação e prevenção da corrupção, na promoção dos objetivos públicos. Nesse sentido, o fortalecimento das instituições e das estruturas jurídicas recebe atenção na regulação dessas relações políticas e sociais. Também os problemas identificados da criminalidade e as violências urbanas, assim como o terrorismo e as questões da guerra, passam também a integrar o diagnóstico dos problemas urbanos contemporâneos.

A pobreza urbana aparece como o maior problema a ser enfrentado na implementação da Agenda Habitat, que a ela acrescenta o acesso à água para todos e à infraestrutura para tratamento sanitário e de resíduos sólidos como objetivos prioritários, considerando os compromissos com a gestão adequada dos recursos ambientais.

A reprodução da agenda Habitat no Brasil: Agenda Habitat para Municípios – ONU-Habitat Brasil (2003)

A "Agenda Habitat para Municípios" constitui um documento-síntese da Agenda Habitat (aprovado no Habitat II-1996, elaborado dois anos antes dessa Conferência), acrescido de orientações para sua implementação no Brasil, e traz comentários e análises específicas à realidade brasileira e às questões dos assentamentos humanos no país. Diversamente dos documentos mais globais, ele apresenta, na sua introdução, dados mais específicos para o Brasil, referentes a desigualdades na distribuição de renda e no acesso a moradias:

> A desigualdade da distribuição de renda é dramática: 1,0% da população detêm a mesma quantidade de recursos que os 50% mais pobres; e os 20% mais ricos possuem renda 33 vezes maior que os 20% mais pobres. Com base no Censo de 2000, o déficit habitacional estimado é de 6,7 milhões de domicílios, sendo 5,4 milhões na área urbana, sendo que 91,6% desse déficit urbano é composto por famílias com renda de até cinco salários mínimos. (AGENDA HABITAT..., 2003)

Frente a essa estrutura histórica desigual é que as orientações e princípios da ONU-Habitat são interpretados, ratificados e referendados:

> Tenho esperança de que este documento será usado no Brasil, assim como nos países de língua portuguesa, para o fortalecimento das políticas e da gestão dos assentamentos humanos, com o objetivo de promover o seu desenvolvimento sustentável. O UN-HABITAT, por meio de seus escritórios regionais e de seus programas especializados, está pronto para colaborar com parceiros nacionais e locais para que os Municípios brasileiros possam implementar integralmente os compromissos e as estratégias da Agenda Habitat. (AGENDA HABITAT..., 2003)

Importa, ainda, indicar o papel protagonista dos poderes locais na implementação dessa agenda, destacadocomo positivo e favorável no texto brasileiro. A Agenda Habitat para os Municípios apresenta um resumo dos textos e mantém a estrutura original dos três capítulos. O preâmbulo reconhece a precariedade crescente das condições de vida de grande parte da população mundial e indicaa necessidade de intervençãonas cidades como fator determinante para a reversão desse quadro. Esse capítulo aponta a interação entre os agentes públicos e privados na condução dosprocessos transformadores, que afirmem uma visão positiva dos assentamentos humanos, reforçando o compromisso da ONU-Habitat de conseguir abrigo digno e seguro para todos – em especial para aqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade e pobreza –, uma ação necessária ao desenvolvimento sustentável.

> Quanto mais cedo as comunidades, os Governos locais e as parcerias – entre os setores público, privado e comunitário – juntarem esforços para criar estratégias abrangentes, corajosas e inovadoras para habitação e assentamentos humanos, melhores serão as perspectivas para segurança, saúde e bem-estar dos povos e melhor será o panorama para soluções para o meio ambiente global e os problemas sociais. (AGENDA HABITAT..., 2003)

Não obstante o protagonismo das grandes cidades – quer pelas oportunidades de emprego e condições de vida, quer pela magnitude dos problemas urbanos como pobreza e precariedade da vida humana –, a Agenda Habitat Brasil traz também uma especial atenção ao rural e às pequenas cidades, como possibilidades reais para a redução das desigualdades mediante investimentos tecnológicos para o desenvolvimento. Segundo esse documento, a interação entre cidades e a relação entre o urbano e o rural se fazem mediante o fluxo de mercadorias, recursos e pessoas.

Seguindo a estrutura apresentada, no segundo capítulo, os compromissos e metas da Agenda Habitat consideram dois objetivos: o da moradia para todos e o do desenvolvimento. No que diz respeito aos assentamentos precários, o documento reconhece expressamente a urbanização de favelas como forma pragmática para a solução do déficit habitacional urbano.

Cabe aos Estados a implementação dessas agendas, com destaque especial para a erradicação da pobreza – alicerce para o desenvolvimento sustentável. O atendimento das necessidades básicas, dentre elas as que são relacionadas à qualidade do espaço construído, é apresentado como pressuposto para a qualidade de vida e a construção de "Assentamentos Humanos Equitativos".

> Assentamentos Humanos Equitativos são aqueles em que todas as pessoas, sem discriminação de qualquer tipo quanto à raça, cor, sexo, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento, ou outro status, têm igual acesso à moradia,

> infraestrutura, serviços de saúde, água e alimentação adequadas, educação e espaços abertos. Além disso, tais assentamentos humanos proporcionam oportunidades iguais para uma vida produtiva e escolhida livremente, igual acesso a recursos econômicos, incluindo o direito à herança, à posse da terra e outras oportunidades de crédito e recursos naturais e tecnologia apropriadas; oportunidades iguais para o desenvolvimento pessoal, espiritual, religioso, cultural e social; oportunidades iguais para a participação em processos decisórios, direitos e obrigações no que diz respeito à conservação e ao uso de recursos naturais e culturais; igual acesso a mecanismos de garantia de que direitos não são violados. O maior poder às mulheres e sua total participação em bases de igualdade em todas as esferas da sociedade – seja rural ou urbana – são fundamentais para o desenvolvimento de assentamentos de humanos sustentáveis. (AGENDA HABITAT..., 2003)

Por fim, apresentam-se os compromissos e metas, considerando-seque a qualidade de vida nas cidades deriva não apenas das condições qualitativas do meio ambiente construído, mas também do acesso a serviços públicos, como saúde e educação, assim como do acesso ao mundo do trabalho, sintetizando, no urbano, os problemas históricos relacionados à reprodução da vida e trabalho das camadas populares nas cidades, no contexto do desenvolvimento capitalista.

Projetos financiados pelo Banco Mundial em andamento no Brasil

O mapeamento de projetos apoiados pelo Banco Mundial no Brasil evidencia, no âmbito da ação efetiva, como o Banco influencia a política urbana nacional e, num outro sentido, permite inferir a confluência ou não entre os discursos e compromissos formuladas pela agenda ONU-Habitat com o financiamento do Banco Mundial, em ações concretas. Ao mesmo tempo, os projetos e ações em processo de implementação no Brasil, hoje, também ilustram estratégias de governo

e eventuais distorções entre os princípios da agenda e as atividades e prioridades assumidas na prática pelo financiamento dos projetos.

O Banco Mundial compartilha as orientações da Agenda 21 (Rio 92), apresentando a meta de reduzir a pobreza à metade até 2030.

> O grupo do Banco Mundial tem entrado em uma nova era ao adotar objetivos mensuráveis para pôr fim à pobreza extrema em todo o mundo até 2030 e promover a prosperidade compartida, metas que procurará alcançar de um modo sustentável no ambiental, social e económico. Para atingir esses objetivos, será necessário reconhecer que o crescimento por si só não conduzirá ao bem-estar sustentável e inclusivo. O aumento dos níveis de mal-estar social em todo o mundo foi provocado, em parte, por uma maior desigualdade económica e pela falta de oportunidade de incluso. Atingir esses objetivos supõe uma maior cooperação entre os associados na tarefa do desenvolvimento, entre os que figuram as organizações multilaterais e os Estados que as compõe. Esta cooperação é essencial em um momento de contínua incerteza económica em todo o mundo.[16] (WORLD BANK, 2013, p. 7, tradução nossa)

Em seu *Relatório Anual Geral* de 2013, o Banco Mundial apresenta a distribuição do financiamento por setor, dos anos 2008 a 2013. Não obstante seu comprometimento com a agenda de erradicação da pobreza, os maiores recursos foram destinados ao setor financeiro e ao setor privado, representando 21% dos empréstimos efetivados (Gráficos 1 e 2). Os valores destinados ao desenvolvimento humano e social representam, juntos, aproximadamente 15% dos recursos financiados pelo Banco Mundial nesse período. Menos de 1% é destinado ao desenvolvimento urbano, e o desenvolvimento rural recebeu mais ou menos 11% do financiamento. Os dados mostram que o financiamento dos projetos privilegia o setor financeiro e privado – o que não necessariamente garante o alcance da meta de redução à metade da pobreza mundial.

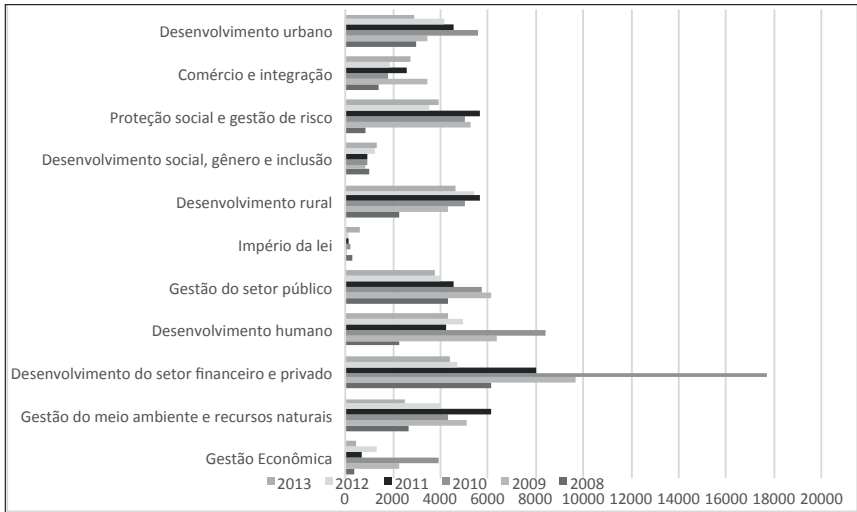
Gráfico 1 – Financiamento geral do Banco, por setor de atividade, 2008-2013

Fonte: elaboração do autor com base em World Bank (2013).

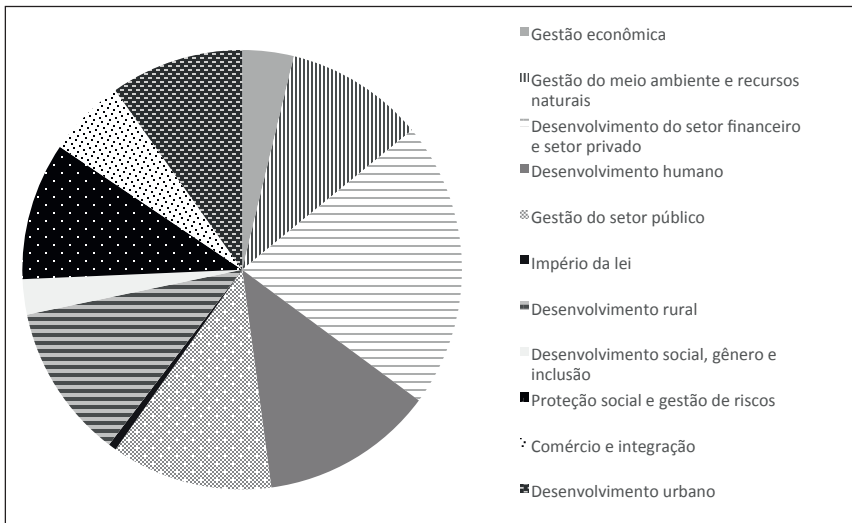
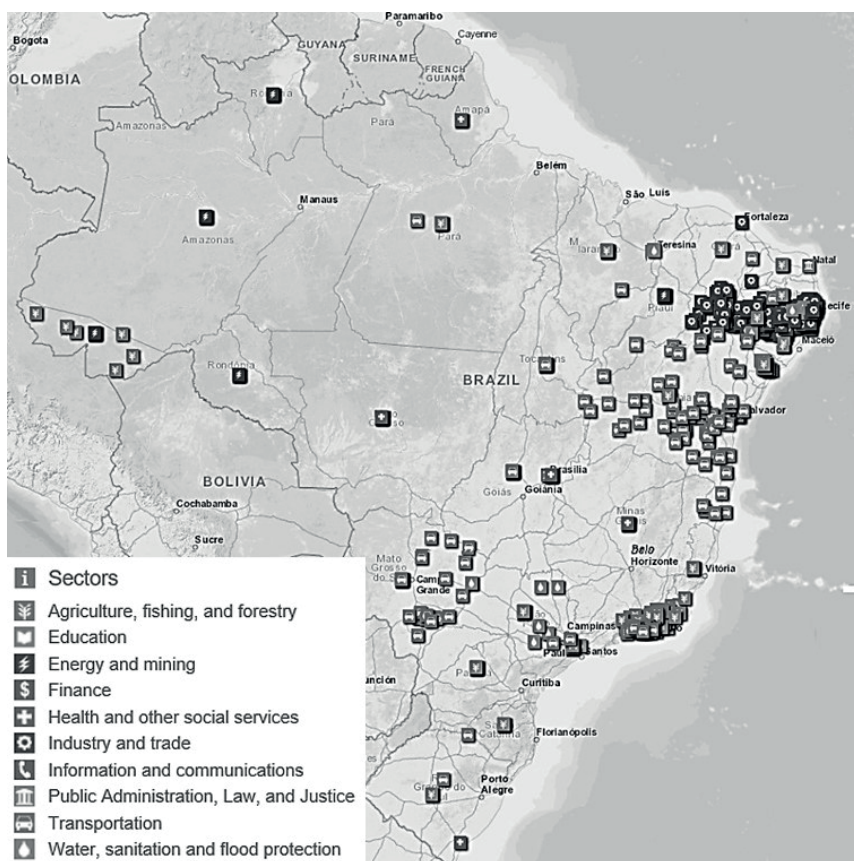
Gráfico 2 – Financiamento do Banco Mundial no mundo, por temas2008-2013

Fonte: elaboração do autor com base em World Bank (2013).

Figura 1 – Mapa de projetos financiados pelo Banco Mundial, no Brasil

Fonte: World Bank (2016).

O Mapa dos projetos (Figura 1) informa que, atualmente, são 42 projetos desenvolvidos com apoio do Banco Mundial no Brasil, mobilizando $6,99 bilhões de dólares, em 553 localidades diferentes. O levantamento desses projetos no mapa contabiliza 22 projetosem 345 localidades, envolvendo as cinco regiões nacionais, comum total aproximado de 4$ bilhões de dolares de investimento (Gráfico 3). São dez imagens (que representam tipos de intervenções) que classificam os projetos: o símbolo "ramo" distingue projetos relacionados a agricultura, pesca e silvicultura;o ícone de "engrenagem" identifica

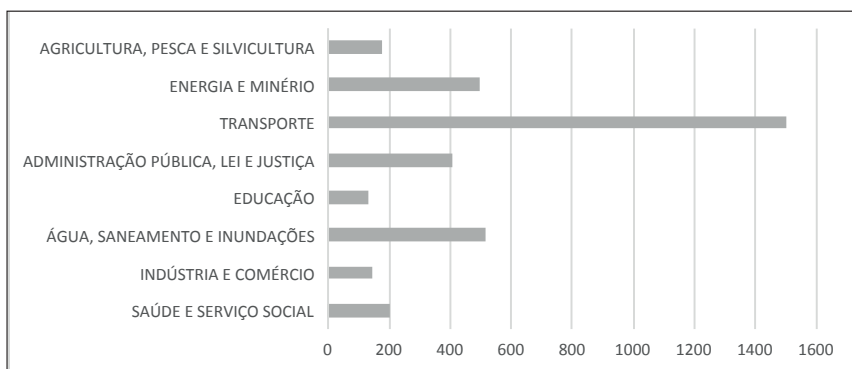
aqueles relativos à industria e ao comércio; os projetos assistenciais e de saúde são representados por uma "cruz"; as intervenções em água, saneamento e inundações são simbolizadas por uma "gota"; a imagem de "livro" representa os projetos relacionados à educação; o ícone "carro" engloba os projetos de transporte; o "templo grego" representaos projetos de administração pública, lei e justiça; o "telefone" refere-se aos projetos de informaçao e comunicação; os projetos financeiros são representados pelo "cifrão"; e o ícone "raio" marcaos projetos que tratam das questões energéticas e de mineração. No Mapa dos Projetos (2016) (Figura 1) não encontramos, no Brasil, as marcações "telefone" e "cifrão".

Desses investimentos, aqueles destinados a "transporte" – que inclui a construção de novas estradas, manutenção e requalificação do sistema rodoviário existente, assim comoos instrumentais e auxiliares à logística e à melhoria do transporte público existente – abarcam quase metade dos recursos investidos ou em implementação, no Brasil. Os projetos em andamento no Brasil relacionados à mobilidade, com vigência de 2010 até 2022, têm dimensões nacionais e estaduais. Dos 4 projetos sob essa rubrica, apenas um é municipal: o projeto "Linha 5 do metrô de São Paulo" (P116170), que representa 46% dos investimentos em mobilidade em todo o Brasil. A maioria dos projetos se refere à melhoria e à ampliação de sistemas rodoviários intermunicipais e interestaduais.

O projeto *Fortalecimento da Gestão Pública e Desenvolvimento Territorial Integrado* (P126735), apesar de estar representado no mapa sob o ícone "carro", consiste mais num projeto de gestão, mediado por tecnologias de informação, do que, efetivamente, numa intervenção física na área de mobilidade:

> O objetivo do projeto é apoiar o Mutuário para melhorar a prestação dos serviços através da introdução de tecnologias de informação de gestão com base no desempenho e numa abordagem de desenvolvimento territorial integrado dos serviços públicos essenciais. O projeto proposto terá quatro componentes. As ati-

vidades propostas irão abranger as seguintes áreas: gestão pública financeira, governança metropolitana e territorial, habitação e regularização fundiária, educação, saúde, meio ambiente e gestão de risco a desastres e desenvolvimento social.[17] (WORLD BANK, 2016, tradução nossa)

Gráfico 3 - Investimentos do Banco Mundial. Brasil, 2016

Fonte: elaboração do autor, a partir do mapeamento dos projetos pelo World Bank/Brasil (2016).

Apesar de as agendas incorporarem e darem relevância, gradativamente, ao manejo adequado do meio ambiente e à proteção dos recursos ambientais, os valores investidos nessa rubrica representam menos de 5% dos valores totais dos projetos em andamento no Brasil, representados pelo “ramo”. Os recursos destinados a programas de assistência social totalizam US$ 200 milhões, a serem investidos de 2010 a 2017, (P101504 – Bolsa Família), atendendo apenas a quatro municipalidades. Apenas um projeto de educação é apoiado pelo Banco Mundial (P126372) e se refere à ampliação do ensino fundamental em Recife, com previsão de US$130 milhões, de 2012 a 2018.

“Indústria e comércio” sinalizam projetos em infraestrutura urbana e mobilizam $46 milhões, enquanto os recursos destinados à infraestrutura rural, sob essa mesma rubrica, totalizam $100 milhões. O apoio à agricultura familiar e às pequenas propriedades em proje-

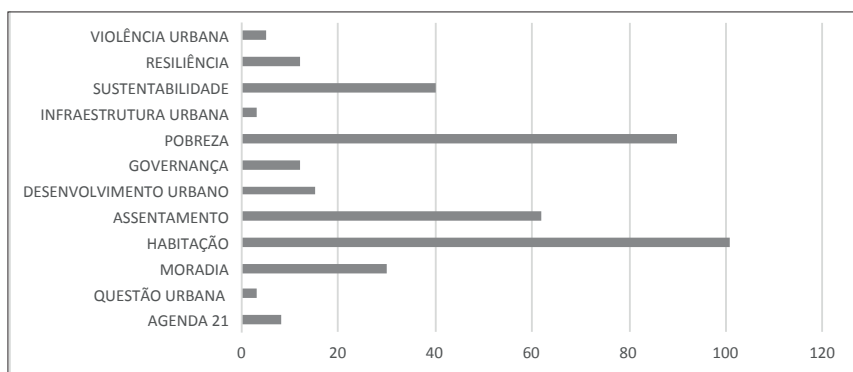
to desenvolvido no estado do Rio de Janeiro foi alocado sob a rubrica de "ramo": trata-se do projeto "desenvolvimento rural sustentável" (P101508), que atende a 34 localidades, com compromisso originalmente firmado na ordem de US$34,9 milhões, tendo implementado US$44,5 milhões e com passivo na ordem de US$95,15 milhões. No Acre, um projeto também classificadosob a rubrica "ramo" – o "MST economia social sustentável" – atende a 6 localidades, com um valor de US$120 milhões a serem implementados de 2008 a 2022.

Essa breve descrição dos projetos em andamento no Brasil dá mostras do amplo espectro de atividades apoiadas pelo Banco e mostra a abertura da classificação dos projetos por área temática, dificultando estabelecer, muitas vezes, uma relação mais objetiva entre os objetivos e os compromissos enunciados e as decisões efetivas de apoio aos governos no financiamento dos projetos. Essa imprecisão classificatória das atividades e projetos na destinação dos recursos – considerando-se os objetivos prioritários da agenda anunciada da ONU, a flexibilidade ou amplitude de abordagens dos projetos, que articulam questões sociais e urbanas – coloca indagações sobre o alcance e as prioridades dessas agendas como políticas compartilhadas e sintonizadas com os compromissos anunciados ou prospectados para a agenda urbana e social dos Objetivos do Milênio e do Desenvolvimento Sustentável.

A produção científica sobre a agenda urbana nas ciências sociais: pistas preliminares

De forma a identificar mudanças no repertório de temáticas assumidas pela produção brasileira nos estudos urbanos, tomou-se o sistema de buscas por temas da SciELO para a pesquisa da produção relacionada a palavras-chave constituintes das agendas urbanas: Agenda 21, Moradia, Assentamento, Questão Urbana, Desenvolvimento Urbano, Governança, Pobreza, Sustentabilidade, Resiliência e Violência Urbana (Gráfico 4). Identificou-se um universo de 374 artigos, produzidos de 1989 até os dias atuais. Foi necessário, no entanto, delimitar alguns termos. Por exemplo, a palavra-chave "violência", sem qualquer

predicado, apresenta um universo total de quase 8.000 artigos, mas, ao se delimitara busca por "violência urbana", chegou-se apenas a cinco artigos, sabendo-se que muitos indexados sob a palavra-chave "violência" referem-se à sua manifestação urbana. Essa dificuldade confirma a necessidade de aprofundar-se qualitativamente a pesquisa, dada a interseção dos fenômenos manifestos no espaço urbano.

Gráfico 4 – Distribuição de artigos por subtemas urbanos pesquisados. Brasil, 2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO (2016).

A maior concentração da produção levantada, segundo as palavras-chave pesquisadas, ocorre a partir de 2006, nos diversos termos pesquisados. Destaca-se a magnitude da produção relacionada ao tema "habitação", que abrange 26% da produção levantada. A palavra "pobreza" figura em segundo lugar, abarcando 23% dos artigos, sendo o tema de maior tradição de estudos desde 1989 (Gráfico 5).

Os artigos produzidos sobre temáticas relacionadas à agenda urbana – tomando os termos mais recorrentes encontrados nos documentos referenciais –, na base SciELO, integram, em sua maioria, os periódicos da área das Ciências Sociais Aplicadas, segundo critérios de áreas definidos pela SciELO, sendo expressivo o campo das Ciências da Saúde, principalmente em relação à produção relacionada à "pobreza". Contempla também todos os temas pesquisados, com destaque para os estudos sobre "assentamentos". Aqui, uma hipótese permite

aproximar essa produção na área da saúde talvez em razão da tradição higienista dos primeiros escritos sobre cidade, que nascem associados intimamente às questões de saneamento e saúde.

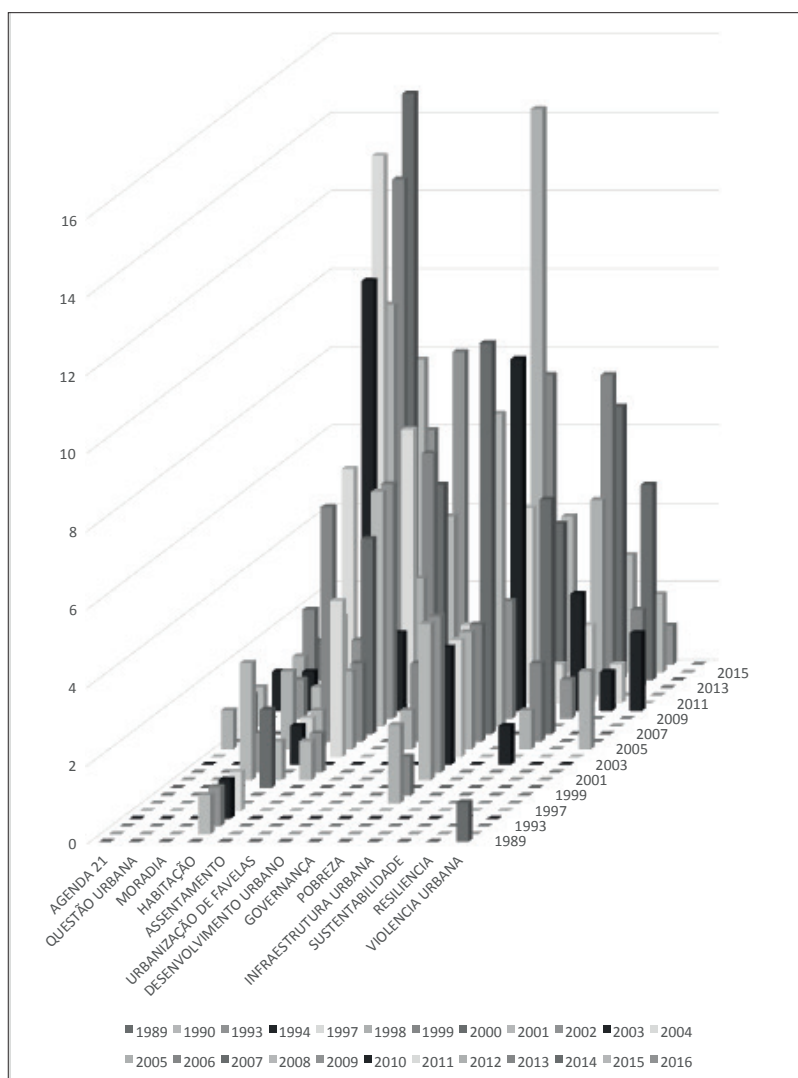
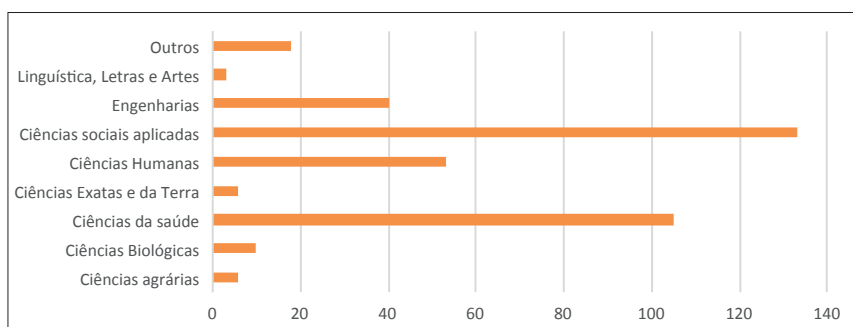
Gráfico 5 – Evolução da produção nas temáticas urbanas no tempo. Brasil, 1989-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO (2016).

Gráfico 6 – Produção dos estudos urbanos por área do conhecimento. Brasil, 2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO (2016).

Observada a distribuição das revistas pesquisadas por áreas de conhecimento, a *Revista Ambiente Construído*, classificada na plataforma SciELO na área das Engenharias, responde por 10% das publicações, seguida da *Ciência da Saúde Coletiva*, que integra a área das Ciências da Saúde e responde por quase 6% dos artigos publicados. A *Revista Urbe* abarca quase 5% da produção e o *Caderno CRH* publica cerca de 4% da produção sobre o tema das agendas urbanas, integrando essas duas últimas revistas a área das Ciências Sociais. Desse total de revistas, 14 são da área da Sociologia e representam 30,2% da produção relacionada à agenda urbana pesquisada.

No âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, foram identificadas 24 revistas,[18] sendo14 da subárea da Sociologia e 10 de outras áreas de conhecimento. Das 14 revistas de Sociologia, uma delas – *Ciência e Saúde Coletiva* – tem interface com a área de Saúde; duas integram a área das Ciências Humanas – *Revista Economia e Sociologia Rural* e *São Paulo Perspectiva* – e 13 participam da subárea das Ciências Sociais Aplicadas, respondendo por 30,2% da produção total das temáticas urbanas pesquisadas. Entre as revistas de Sociologia (na interface com a saúde) a *Revista Ciência da Saúde Coletiva* representa 18,1% das publicações, seguida da *Revista Urbe* com 16% e o *Caderno CRH* com 13%.

Dos 133 artigos levantados pelas palavras-chave na grande área Ciências Sociais Aplicadas, 92 referem-se a publicações em periódicos de

Sociologia. Outros 22 títulos publicados em revistas de Sociologia estão na área de Ciências da Saúde e cinco títulos em Ciências Humanas, totalizando 119 artigos publicados em revistas de Sociologia que tratam da agenda urbana pesquisada.

É importante destacar que, no universo de artigos publicados em periódicos de Sociologia, aqueles relacionados na pesquisa com as palavras-chave "Agenda 21" e "sustentabilidade" dialogam diretamente com essas agendas: 3 títulos dos 8 levantados na Agenda 21 se fundamentam em documentos e relatórios formulados pela ONU. Dos 40 títulos associados à palavra sustentabilidade, 16 dialogam diretamente com os pressupostos firmados pelas agendas, sendo que apenas 2 mobilizam explicitamente documentação dessas Agências.[19] Desses artigos, apenas um (OLIVEIRA, 2012) apresenta uma crítica a essas agendas, problematizando as desigualdades sociais e avaliando o caráter instrumental discursivo das "agendas verdes".

Assim, de uma forma geral, os artigos que tratam de temáticas relacionadas à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável no âmbito dos periódicos de Sociologia, numa primeira avaliação geral, não apresentam uma crítica a esses instrumentais e pressupostos, aderindo normativamente a essas agendas. De uma forma geral, não obstante a natureza crítica em relação às realidades apresentadas, os textos não reconhecem a incorporação das questões sociais como intrínsecas ao ideal sustentável como avanços e desafios futuros relevantes para as transformações sociais e a justiça social. A participação social mais ampla, como princípio fundamental para a efetivação desses pressupostos verdes, também constitui elemento convergente dessas agendas. Consonante com as diretrizes dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, as questões de sustentabilidade e aquelas sobre o manejo e a gestão ambiental constituem eixos investigativos de grande relevância na produção da Sociologia contemporânea, articulada diretamente à problemática anunciada pelas agendas internacionais.

Num outro sentido, as pesquisas com base nos termos habitação, moradia, pobreza, governança e violência urbana, buscadas nas revistas de Sociologia, apresentam, pela natureza dos objetos analisados,

um diálogo com essas agendas urbanas de natureza diversa daquele encontrado nas pesquisas com os temas Agenda 21 e sustentabilidade. Nesse caso, não encontramos um número expressivo do manuseio de documentos das agências internacionais. De uma forma geral, pela natureza dos trabalhos ou pelos temas estruturais tradicionalmente tratados pelo campo da Sociologia, as abordagens encontradas nessas pesquisas, em sua maioria, constituem análises mais autônomas em relação aos pressupostos apresentados nas agendas urbanas pelas organizações internacionais. Nesse universo, as questões relativas ao direito à cidade atravessam os diversos temas associados à cidade, o que se evidencia em análises sobre os modelos gestores urbanos, na atuação estatal territorializada ou, ainda nas problemáticas relativas à participação e à cidadania nas cidades.

Considerando, de forma cautelosa, os dados levantados, a produção de artigos sobre estudos urbanos confirma, em parte, a convergência entre a agenda da ONU e a produção acadêmica de estudos urbanos. A noção assentamento expressa, em parte, essa influência, por ser um termo recorrente nos documentos do Habitat que reúnem um número significativo de artigos publicados, evidenciando uma interseção entre a produção acadêmica nacional e a formulação das problemáticas das agências internacionais – com especial destaque para as questões relacionadas à regularização fundiária urbana, como objeto básico para a cidadania. O caráter interdisciplinar das questões urbanas se expressa na reconstrução de problemáticas em diálogos com diversos campos disciplinares, como se percebe na formulação das agendas e nos documentos referenciais apresentados.

No âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, evidencia-se um lapso temporal entre o momento da formulação do Programa Habitat e a produção acadêmica sobre o tema no Brasil. Por exemplo, as normativas do Habitat em relação aos "assentamentos urbanos" aparecem como pauta no final dos anos 1990, enquanto a produção acadêmica no Brasil que carrega essa terminologia vai aparecer nos anos 2000, ganhando maior destaque a partir de 2010.

Por outro lado, a amplitude das questões e temas que desdobram a agenda urbana dificulta determinar uma correlação direta entre as orientações dos programas da ONU-Habitat e do PNUD na produção sociológica brasileira. Em realidade, essa intercorrência se faz num ir e vir entre a emergência de problemas de pesquisa, os avanços no processo do conhecimento e suas formulações, e a interação na discussão desses problemas em fóruns e encontros mundiais da Habitat e nas discussões nos países que incorporam, recompõem e processam essa agenda, transformando-a numa agenda de compromissos globais e também em novas agendas de pesquisa.

Considerações finais

Este ano (2016) ocorrerá o Habitat III. No Brasil, inúmeros eventos[20] mobilizam a comunidade acadêmica na construção de agendas e levantamentos de temáticas específicas à realidade brasileira, ratificando a mobilização dos diversos agentes na renovação da agenda urbana, que, somada à atuação de expertises associados a ONU-Habitat, no Brasil, contribui significativamente para a formulação de prognósticos e novos desafios para as cidades brasileiras. Assim, esses espaços de mobilização e debate constituem instâncias de formulação de problemáticas urbanas pacificadas e não conflitivas no âmbito local (a exemplo das questões de prevenção contra riscos e desastres ou de afirmações morais contra a pobreza). Em alguns casos, são esferas relevantes de crítica e, portanto, de análise de assimetrias dos processos de desigualdades na distribuição dos bens públicos ou na repactuação entre atores sociais locais em relação ao direito à cidade.

No âmbito internacional, encontra-se aberta e disponível uma agenda, "Rascunho Zero",[21] que conduzirá os trabalhos e produtos da conferência internacional e que objetiva aprovar uma nova agenda urbana, a ser finalizada na Habitat III, que ocorrerá no Equador em outubro de 2016. Esse documento, base da pactuação mundial de uma nova agenda urbana e de atualização da agenda urbana vigente, mobiliza uma articulação no âmbito nacional que tem como resultado a

Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III.

Essa carta reconhece avanços nas questões urbanas e nos temas propostos pelo documento *Rascunho Zero*: a integração entre o entendimento das políticas de cidades e as habitacionais e suas diversas escalas é reconhecida como avanço. No entanto, segundo essa carta, o *Rascunho Zero* é lacunar no que diz respeito a uma análise mais aprofundada sobre questões postas pelo Habitat II. A aparente neutralidade da abordagem sobre o desenvolvimento urbano é apontada como contraditória em relação a uma realidade cotidianamente vivenciada pelas populações, marcada pela exclusão, regressão e violação de direitos:

> Com isso, não reconhece nem mostra empatia pelos diversos conflitos que permeiam este processo, como os conflitos fundiários, socioambientais e de disputa política pelo espaço público, presentes em diferentes partes do mundo. (CARTA DA SOCIEDADE..., 2016)

Nesse sentido, formula-se uma crítica à noção de pobreza urbana medida exclusivamente pelo quesito da renda, sem avançar nas questões referentes a desigualdades socioterritoriais e nas problemáticas específicas de grupos marginalizados – maiores vítimas da violência urbana (mulheres, idosos, povos tradicionais, LGBTs etc.). A Carta aponta, ainda, objetivos contraditórios do documento *Rascunho Zero*, como o objetivo de construir economias urbanas inclusivas *versus* a competitividade apresentada como meta.

Por fim, os signatários[22] dessa carta apontam para a necessidade de se incorporar à agenda urbana em construção maior delineamento e clareza quanto à atuação dos atores privados, a regulação de grandes empresas e a garantia de participação, como fundamentos do “Direito à Cidade”:

> Acreditamos, assim, que a NAU deve reconhecer o Direito à Cidade como uma abordagem de direitos humanos para as cidades e como uma plataforma de ação para governos, sociedade civil, e setor privado,

> com vistas às cidades justas, inclusivas e sustentáveis. Nesse sentido ainda, é importante que a NAU defina com mais clareza o papel do setor privado no processo de desenvolvimento urbano para além das parcerias público-privadas. É importante estabelecer mecanismos de participação, controle social, gestão e transparência para sua atuação e nas relações estabelecidas com o setor público e a sociedade. São necessárias, portanto, políticas de regulação das grandes empresas atuantes no setor e também do mercado imobiliário. Também devem ser previstas políticas que consigam reverter o atual padrão excludente de desenvolvimento urbano, desconcentrar a propriedade privada e redistribuir melhor as riquezas e benefícios decorrentes do processo de produção das cidades, inclusive por meio da criação de impostos progressivos e da inversão de prioridades nos investimentos.[23] (CARTA DA SOCIEDADE..., 2016)

Assim, a *Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III* retorna à tese clássica do "Direito à Cidade", resgatando a sua natureza de *polis* e expondo o caráter político da produção das cidades-mercado. Explicita, ainda, formas de articulação crítica entre a produção acadêmica, as agendas urbanas das cidades e as orientações e diretrizes da ONU-Habitat na pactuação global de diretrizes do desenvolvimento urbano sustentável.

A identificação dos projetos em andamento no Brasil, financiados pelo Banco Mundial, evidencia outro campo de influência dessas agências multilaterais na implementação das ações de governo das cidades. A natureza desses projetos e as formas concretas de intervenção revelam um campo fronteiriço no que diz respeito aos objetivos prospectados pela Agenda Habitat e os ODS. As ações, traduzidas em termos de financiamento, revelam orientações e prioridades definidas por recursos. Comparadas com as prioridades e compromissos assumidos pelo Banco na redução de 50% da pobreza mundial e sua ação como agência econômica e de crédito no suporte a empreendimentos produtivos e de infraestrutura, essas ações mostram uma distância en-

tre intenções discursivas enunciadas e o fomento financeiro a projetos em andamento, ainda que se reconheça o papel que possam ter na redução da pobreza. Os enunciados morais de enfrentamento da pobreza em favor de maior equidade nas cidades são compromissos mais amplos de justiça social, mas garantidos pela dinamização de empreendimentos de infraestrutura e moradia.

A complexidade da estrutura organizacional das agências multilaterais evidenciou uma orquestração das ações dos diversos programas e órgãos associados e a articulação, correlação e fortalecimento mútuo de suas agendas temáticas, no que diz respeito aos princípios e orientações de áreas e questões urbanas. Elas aparecem tanto nas agendas denominadas especificamente de urbanas, como na gestão de riscos e catástrofes relacionadas ao meio ambiente, como também perpassam aquelas direcionadas às questões sociais e políticas.

Na forma definida pela ONU-Habitat, as agendas urbanas tratam de questões como a pobreza, a diversidade cultural e de gênero, introduzindo problemáticas tradicionalmente tratadas por outros campos disciplinares, como questões sociais, econômicas e (ou) culturais. Essa interdisciplinaridade das problemáticas impõe um esforço adicional na produção de metodologias orientadas para aprofundar e decifrar problemas de campos disciplinares singulares. Do mesmo modo, só da perspectiva interdisciplinar se pode avaliar o poder de influência dessas agências sobre a produção sociológica contemporânea. O fato é que a agenda urbana pactuada na ONU-Habitat contempla a definição de campos de prioridades que se metamorfoseiam no tempo, acompanhando os processos mais amplos de transformação social e política, as formas de pactuação entre os agentes corporativos e os Estados, assumindo especificidades na relação entre os agentes sociais no âmbito local.

Essa ressignificação das problemáticas urbanas incorpora um olhar entrecruzado no espaço territorializado das cidades e metrópoles, o que envolve consequências políticas no encaminhamento de soluções, assim como inaugura competências externas a seu campo disciplinar original, para pensar o urbano pelo social, pelo econômico, pelo político, pelo cultural e pelo ambiental. Essa exigência epistemo-

lógica, somada à complexidade dos arranjos institucionais, constitui um desafio extra a essa pesquisa no campo do conhecimento, impondo pensar como as questões do desenvolvimento urbano respondem a agendas estrangeiras ao país, ou afirmam esse campo do conhecimento assumindo um compromisso com os princípios de desenvolvimento sustentável compatível com o direito à cidade, para a cidadania.

Referências

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Agenda Habitat para Municípios*. Coordenado por Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ANTONUCCI, D. et al. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. *Arquitextos*, v. 9, abr. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em: 18 jun. 2016.

ARANTES, O. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: EdUSP, 2001.

ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BIDOU-ZACHARIASSEN, C. Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASSEN, C. (Org.). *De volta à cidade*: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global*: La gestión de las ciudades en la era de la información. Espanha: Taurus, 1997.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº. 10.257. Estatuto da Cidade*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 22 out. 2016.

CARTA ABERTA ao governo brasileiro sobre o fechamento do Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR-CERRD). 2015. Disponível em: <http://www.abergo.org.br/arquivos/noticias/Carta%20Aberta%20ao%20Governo%20Brasileiro%20Rede%20Pesquisas%20RRD.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2016.

CARTA DA SOCIEDADE civil brasileira sobre a nova agenda urbana a ser adotada no Habitat III. 2016. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/791691/carta-da-sociedade-civil-brasileira-sobre-a-nova-agenda-urbana-a-ser-adotada-no-habitat-iii>. Acesso em: 27 jul. 2016.

CHOAY, F. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS. 1996. In: IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Agenda Habitat para Municípios. Coordenado por Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

DECLARAÇÃO SOBRE CIDADE E OUTROS ASSENTAMENTOS HUMANOS NO NOVO MILÊNIO. 2001. In: IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Agenda Habitat para Municípios. Coordenado por Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

DECLARAÇÃO SOBRE CIDADE E OUTROS ASSENTAMENTOS HUMANOS NO NOVO MILÊNIO. *Zero Draft the New Urban Agenda*. 2016. Disponível em: <https://www.habitat3.org/bitcache/462d74cfb2e04878ff43c8fcca48037daf73d84f?vid=582559&disposition=inline&op=view>. Acesso em: 1 jul. 2016.

FERNANDES, A. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira*: objeto, teoria, prática. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FRANCO, Â. Em tempos globais, um "novo" local: a Ford na Bahia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 56, p. 359-380, maio/ago. 2009.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, D. Wall Street e o direito à cidade. *Le Monde Diplomatique* – Brasil, ano 2, n. 20, mar. 2009.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IVO, Anete B. L. L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia (1993-1996).Gestion urbaine, pouvoir et légitimité. *Les Annales de laRecherche Urbaine*, Paris, n. 80-81, p. 55-63, 1998.

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática:* governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO: ASDI, 2001.

IVO, Anete B. L. A 'urban governance' e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação. In: ZICCARDI, A. (Comp.). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito Local*. México: IISUNAM/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales- COMECSO/INDESOL, 2004. p. 77-104.

IVO, Any. B. L. *Para além dos jogos de futebol*: o processo de reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a “marca Brasil”. Salvador: Edufba, 2015.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução Rubem Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

ONU Brasil. OBJETIVO 11-ODS. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 19 jun. 2016.

OLIVEIRA, J. A. Puppim de. Rio+20: What We Can Learn from the Process and What is Missing. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 492-507, set. 2012.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração do Milênio*. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *The Vancouver Declaration nn Human Settlements, 1976a*. Disponível em: <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *The Vancouver Action Plan, 1976b*. Disponível em: <http://habitat.igc.org/vancouver/vp-intr.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

SÁNCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para o mercado mundial*. Porto Alegre: Argos, 2010.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: EdUSP, 2009.

SASSEN, S. *Global City.* Nova Jersey: Princeton University, 2001.

UNISDR. The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Terminology*. [2016]. Disponível em: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>. Acesso em: 19 jun. 2016.

UNISDR. The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Como construir cidades mais resilientes*: um guia para gestores públicos locais. Uma contribuição à campanha 2010-2015 – Construindo cidades resilientes, minha cidade está se preparando! Genebra, 2012. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

VELTZ, P. *Mundialização, ciudades e territórios.* Barcelona: Ariel, 1999.

WORLD BANK. *Informe Anual 2013*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16091/9780821399446SP.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2016.

WORLD BANK. *Mapa de projetos*: Brazil. Disponível em: <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?org=ibrd&level=country&code=BR&title=Brazil>. Acesso em: 19 jun. 2016.

Notas explicativas

1 Sassen (2001), Harvey (2006), Veltz (1999), Santos (2009), entre outros.

2 Entendemos como "urbanismo tradicional" a atividade de planejar a cidade mediante um plano conjunto, com vistas a corrigir os desequilíbrios da qualidade de vida, dos custos e funcionamento do urbano, tendo o Estado um papel central pela estrutura dos serviços e equipamentos básicos, assegurando a todos os seus habitantes, moradia e qualidade de vida. Ver: Choay (1979), Ascher (2010), Arantes (2001), entre outros.

3 A cidade polarizada em classes, grupos sociais e ilhas culturais, tendo como resultado a segregação e a fragmentação do espaço urbano. Cf. Sassen (2001), Borja e Castells (1998), Santos (2009), entre outros.

4 Sobre urbanismo corporativo e modelos afins, ver: Fernandes (2013), Franco (2009), Vainer (2009), Sanchez (2010), entre outros.

5 *A reinvenção do desenvolvimento: agencias multilaterais e produção sociológica contemporânea*. Projeto Universal do CNPq apoiado pelo Edital n. 14 de 2012, coordenado por Anete B. L. Ivo e executado no âmbito do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O projeto iniciou-se em 2012, mas a minha inserção na equipe ocorre em 2016.

6 A **Agenda 21** consiste em documento elaborado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio 92, que teve como objetivo a formulação de diretrizes para o desenvolvimento sustentável para o século XXI.

7 A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* determina que todo indivíduo tem direito à livre locomoção e residência no seu país, à participação política, aos serviços públicos e a um padrão de vida que garanta saúde, educação e bem-estar, dando condições para habitar, vestir, gozar de lazer, cuidados médicos etc.

8 O Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos e Desastres (UNISDR) define resiliência como a capacidade do sistema, quando exposto a riscos, de resistir, adaptar-se e recuperar-se de forma eficiente, restaurando sua estruturação básica e sua função essencial. Essa definição figura entre outras definições apresentadas num catálogo de terminologias relacionadas às questões de risco, catástrofes e desastre. Ver: Terminology (UNISDR, [2016]).

9 Ver: ONU-HABITAT – Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030, 2016.

10 "Human settlement policies can be powerful tools for the more equitable distribution of income and opportunities". (ONU-Habitat, 1976b)

11 "Land is one of the fundamental elements in human settlements. Every State has the right to take the necessary steps to maintain under public control the use, possession, disposal and reservation of land. Every State has the right to plan and regulate use of land, which is one of its most important resources, in such a way that growth of population centers both urban and rural are based on a way that the growth of population centers both urban and rural are based on a comprehensive and use plan. Such measures must assure the attainment of basic goals of social and economic reform for every country, in conformity with its national and land tenure system and legislation." (ONU-Habitat, 1976a)

12 "The highest priority should be placed on the habilitation of expelled and homeless people who have been displaced by natural or man-made catastrophes, and especially by the act of foreign aggression. In the latter case, all countries have the duty to fully co-operate in order to guarantee that the parties involved allow there turn of displaced persons to their homes and to give them the right to possess and enjoy their properties and belongings without interference." (ONU-Habitat, 1976a)

13 "In fact, the very construction of the physical components of human settlements – be they rural or urban, in the form of dwelling so roads, with traditional or modern technologies – in sufficient volume to meet the needs of society, could become a leading sector of the economy and a major generator of meaning full employment, instead of being treated as a residual of so-called "productive" activities". (ONU-Habitat, 1976b)

14 "A co-operative effort to the people and their Governments is a prerequisite for effective action on human settlements. The magnitude and intractability of the problems are too great for Governments to act alone. Citizen participation should be an integral part of the decision-making processes on the full range of human settlement issues. Citizens must be provided opportunities for direct involvement in the decisions that profoundly affect their lives. Such participation can heighten citizen awareness of the complexity and interrelatedness of the problems and the urgent need for concerted action. Involvement of citizens can also be an important means of making creative use of their ingenuity and skills, thus making effective use of often untapped sources." (ONU-Habitat, 1976b)

15 Segundo a Agenda Habitat (1996), os Assentamentos Humanos Sustentáveis garantem o desenvolvimento econômico, a oportunidade de emprego e o progresso social, em harmonia com o meio ambiente, relacionado ao desenvolvimento sustentável (com especial atenção à boa gestão dos recursos escassos: água e terra).

16 "El Grupo del Banco Mundial ha entrado en una nueva era al adoptar objetivos mensurables para poner fin a la pobreza extrema en todo el mundo hacia 2030 y promover la prosperidad

compartida, metas que procurará alcanzar de un modo sostenible en lo ambiental, social y económico. Para lograr estos objetivos, será necesario reconocer que el crecimiento económico por sí solo no conducirá al bienestar sostenido e inclusivo. El aumento en los niveles de malestar social en todo el mundo fue provocado, en parte, por una mayor desigualdad económica y por la falta de oportunidades de inclusión. Lograr estos objetivos supondrá una mayor cooperación entre los asociados en la tarea del desarrollo, entre los que figuran las organizaciones multilaterales y los Estados que las componen. Esta cooperación es esencial en un momento de continua incertidumbre económica en todo el mundo." (WORLD BANK, 2013, p. 7)

17 "The objective of the Project is to support the Borrower to improve service delivery through introducing performance-based management information technologies and an Integrated Territorial Development Approach in key public services. The proposed project will have four components. The proposed activities will encompass the following areas: public financial management, metropolitan and territorial governance, housing and land regularization, education, health, environment and disaster risk management, and social development." (WORLD BANK, 2016)

18 *Anais do Museu Paulista; Economia e Sociedade; Estudos Econômicos; Lua Nova; Novos Estudos CEBRAP; RAM, Revista de Administração da Mackenzie; REA, Revista Eletrônica de Administração; Revista de Administração Contemporânea; Revista de Administração Pública; Sociedade e Natureza; Texto Contexto; Ambiente e Sociedade; Caderno CRH; Caderno EBAPE. Br.; Cadernos da Metrópole; Interações; Organização e Sociedade; Revista Brasileira de Ciências Sociais; Sociedade e Estado; Sociologias; Tempo social; Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana.*

19 O documento *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, também conhecido como *Relatório de Brundtland*, 1987, pela primeira vez trata do desenvolvimento sustentável, ou seja, inaugura a discussão acerca o meio ambiente e o desenvolvimento como um único problema.

20 *Seminário Internacional hacia Hábitat III*; "HABITAT III, desafios da Nova Agenda Urbana e a população em Situação de Rua" (UFPR); Oficina "Relatório preliminar brasileiro para o Habitat III", ocorrida no seminário URBA [15] – Direito à Cidade/UFBA; Habitat 2015 – Habitação e desenvolvimento sustentável (Belo Horizonte), entre outros.

21 Ver: DECLARAÇÃO SOBRE CIDADE E OUTROS ASSENTAMENTOS HUMANOS NO NOVO MILÊNIO (2016).

22 Assinam a "Carta da sociedade civil brasileira sobre a Nova Agenda Urbana a ser adotada no Habitat III": ActionAid Brasil; Instituto A Cidade Precisa de Você; Associação Nacional de Transportes Públicos; Central de Movimentos Populares; Centro de Direitos Econômicos e Sociais; Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social(CENDHEC); Centro Gaspar Garcia; Confederação Nacional das Associações de Moradores; Engajamundo; Escola de Governo São Paulo; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA; Fórum Nacional de Reforma Urbana; Frente de Luta por Moradia; Fundo Socioambiental Casa; Global Platform for the Right to the City; Habitat para Humanidade Brasil; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Instituto Pólis; Grupo de Pesquisa Lugar Comum/FAUFBA; Movimento Nacional de Luta por Moradia; Grupo de Pesquisa Meio Ambiente Urbano da PUC/SP; Rede Interação; Street Net; Terra de Direitos; Teto - Brasil; União de Moradia da Zona Sul; União dos Movimentos de Moradia de São Paulo; União Nacional por Moradia Popular.

23 NAU (Nova Agenda Urbana).

UMA REFLEXÃO SOBRE *DESENVOLVIMENTO HUMANO* NA PRODUÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL

Cristiana Mercuri

O conceito de desenvolvimento humano, desde 1990, foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) sob o argumento de promover a ampliação das análises de condições de vida, possibilitando, assim, um avanço em relação à visão economicista, por incluir os indicadores relativos à saúde e à educação, além da renda, como fundamentos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Entretanto, vale lembrar com Machado e Pamplona (2008, p. 54-55) "[...] que não se trata de sinônimos [...] o IDH captura somente uma pequena parte do desenvolvimento humano, que é muito mais amplo e complexo que seu índice."

Ao adotar como referência a relevância do conceito de desenvolvimento humano, esta investigação exploratória pretende tecer algumas considerações sobre a presença desse conceito na produção

das Ciências Sociais contemporâneas, publicada no Brasil, com base no levantamento dos usos mobilizados nos textos selecionados. Nesse sentido, distante de um caráter exaustivo ou mesmo de um mergulho mais profundo em um debate consideravelmente extenso, o propósito restringe-se à sistematização, de caráter mais descritivo, de alguns dos usos do termo desenvolvimento humano e a apresentação de algumas observações e questões sobre os usos encontrados. Foram tomadas como referências a síntese do debate sobre desenvolvimento aqui explicitada, algumas das indicações hauridas das análises de Bourdieu (1983, 2001a) sobre os campos científicos e as próprias reflexões suscitadas durante leituras dos artigos que são objeto desta investigação, os quais acentuaram ainda mais a percepção dos limites deste trabalho, ao tempo em que instituíram novas fronteiras para futuras iniciativas de pesquisa. importante ressaltar que este estudo integra uma pesquisa mais ampla dedicada a identificar e analisar a presença das agências da ONU na produção sociológica brasileira na atualidade.[1]

Como já foi antecipado, buscando a articulação de algumas das dimensões relativas à revisão bibliográfica que fundamenta esta reflexão, adotamos como ponto de partida a apresentação do debate mais geral sobre desenvolvimento. Nesse sentido, o objetivo foi resgatar, mesmo que em grandes traços, a história do embate de posições, alcançando alguns dos dilemas do paradigma do desenvolvimento humano em uma breve exposição com notas críticas, com destaque para a presença dos discursos e formulações das agências da ONU em relação ao tema. Tais dilemas, indissociavelmente, constituem expressões da história e do debate da própria produção das Ciências Sociais, publicada no Brasil. A esse escopo acrescentamos algumas breves referências das análises de Pierre Bourdieu sobre os campos científicos, as quais instigam as reflexões sobre a investigação exploratória que constitui a base empírica deste estudo.

Mais especificamente, partimos da seleção de revistas científicas brasileiras classificadas no extrato A1 pela área da Sociologia, na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no ano de 2014, exclusivamente das secções Dos-

siê e Artigos dos periódicos selecionados e publicados entre 2014 e 2016, em suas versões *on-line*.[2] Já com base nesse conjunto de textos, foi feito um levantamento para a identificação dos artigos nos quais a expressão desenvolvimento humano é utilizada. Resumidamente, este trabalho se apresenta como um breve exercício reflexivo dedicado a levantar algumas questões sobre os usos da noção de desenvolvimento humano.

Em sequência à primeira seção, que se configura como a introdução a este trabalho, na segunda seção, intitulada "Sobre desenvolvimento e desenvolvimento humano", resgatamos a trajetória do debate sobre o tema e apresentamos, resumidamente, as concepções do PNUD e de Amartya Sen, além de algumas notas críticas sobre a temática. A terceira seção, denominada "Sobre o desenvolvimento humano na produção das Ciências Sociais", volta-se para a sistematização dos usos do termo desenvolvimento humano nos textos selecionados e para as reflexões decorrentes das análises. Na seção conclusiva, tecemos algumas considerações sobre os limites do trabalho e apontamos possíveis caminhos para o aprofundamento do tema.

Sobre desenvolvimento e desenvolvimento humano

Não é novidade a atenção dispensada, nos últimos anos, ao debate sobre o tema do desenvolvimento nas Ciências Sociais. Conforme nos apresenta Lima (2013), ao citar autores como Deepar Nayyar e Ignacy Sachs, é possível encontrar notas históricas situando as primeiras discussões ainda durante a Segunda Grande Guerra, notadamente, relativas à reconstrução da Europa. Não obstante, a "[...] noção de desenvolvimento aparece no horizonte da economia e da política e no campo das práticas dos atores políticos e institucionais no Pós-Segunda Guerra." (IVO, 2012, p. 187) Campos (2013, p. 113) afirma ainda que a "[...] ideia de desenvolvimento como progresso, um 'estar atualizado' e capaz de acompanhar o que se considera mais avançado, é tão velha quanto a modernidade [...]". Destarte, para ele, a ideia de desenvolvimento já estava presente no pensamento clássico das Ciências Sociais.

Sobre a concepção de desenvolvimento que predomina no período da Guerra Fria, mais especificamente entre as décadas de 1950 e 1960, Leher (2012, p. 7) destaca que, houve a defesa da conexão "[...] entre a tecnociência e o arranque econômico rumo ao desenvolvimento [...]", apoiada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Nesse mesmo período, o Banco Mundial tornou-se um protagonista nos estudos sobre o desenvolvimento, e em consonância com as grandes fundações privadas, a exemplo da Ford, John M. Olin, Rockefeller e W. K. Kellog que "[...] influenciaram a agenda e os métodos das ciências [...]". (LEHER, 2012, p. 8)

No caso do Brasil, o debate voltou-se para os desafios do "subdesenvolvimento", nos termos de Celso Furtado e Florestan Fernandes, para citar alguns autores de referência sobre o tema entre as décadas de 1950 e 1970, no bojo das discussões sobre o projeto nacional-desenvolvimentista, como ressalta Ivo (2012), período em que o tema do desenvolvimento ganha centralidade nas Ciências Sociais do Brasil e da América Latina. (RAMALHO; OLIVEIRA, 2013, p. 211)

Ainda para apresentar o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, recorremos a Ivo (2012), que recupera autores como Gilberto Freire e Sérgio Buarque de Holanda, dos quais destaca elementos sobre os fundamentos da sociedade brasileira, notadamente, a relação entre a tradição e a modernidade. E, nessa perspectiva, a autora destaca a escola paulista "[...] liderada por Florestan Fernandes e alguns dos seus discípulos: Fernando Henrique Cardoso, Otávio Ianni, Maria Silva de Carvalho Franco, entre outros". (IVO, 2012, p. 189) Esses autores também fizeram a crítica a teses sobre desenvolvimento sustentadas pelos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). (IVO, 2012, p. 189)

Para Leher (2012, p. 12), com

> [...] os trabalhos de Florestan Fernandes e Miriam Limoeiro Cardoso, as críticas ao desenvolvimento ganharam consistência. Contudo, tal crítica colidia di-

> retamente com as ideologias operadas pela ditadura. Para silenciá-la a ditadura cassou ambos os professores, bem como outros que trabalhavam na perspectiva crítica do desenvolvimento, como Ruy Mauro Marini. Desse modo a crítica ao desenvolvimento permaneceu em estado de latência nos subterrâneos do pensamento social brasileiro, inclusive após a dita redemocratização.

Sem desconsiderar a variedade de teses e de posições políticas sobre os fundamentos e estratégias do desenvolvimento, Nogueira (2013, p. 117) lembra, remetendo ao livro de Karl Polanyi, *A grande transformação*, que "[...] o desenvolvimento tornou-se problema categoricamente político. Passou a depender de intervenção estatal, de planejamento, de política organizada. Celebrou-se, assim, a associação entre Estado e desenvolvimento – um não podendo existir sem o outro." E nessa direção, também segundo Nogueira (2013), houve a articulação entre o crescimento econômico e o bem-estar social, configurando, assim, o que denominou de versões mais bem-sucedidas do desenvolvimento no pós-Segunda Grande Guerra. Acrescenta o autor que, em outras versões, como no caso do Brasil entre 1968 e 1978, em que não houve a referida articulação, o crescimento econômico não trouxe melhorias das condições de vida para a população.

Nas décadas 80 e 90 do século XX, destacamos o fortalecimento de posição contrária às conclusões de Polanyi, com o estabelecimento do neoliberalismo, como afirma Bresser Pereira (2004) em texto considerado um dos marcos da retomada do debate sobre o desenvolvimento no Brasil, já no Século XXI.

> O nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia que regeu o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e 1980 – um período de enorme crescimento e transformação da economia brasileira. A crise dos anos 80, porém, coincidiu com o início da onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte, e facilitou sua penetração no Brasil. Em 1986, com o Plano Baker, de 1986, a ortodoxia convencional foi transformada em 'estra-

> tégia de desenvolvimento' definida pelo governo dos Estados Unidos e suas agências.

Tomando como marco inicial a crise de 1974-1975 – identificada como a primeira recessão generalizada da economia capitalista internacional desde a Segunda Guerra Mundial –, Netto (1996) recorre ao termo de Mandel, capitalismo tardio, para apresentar uma síntese das transformações societárias que marcaram o período do neoliberalismo, notadamente entre os meados da década de 1970 e da década de 1990. Refere-se ele ao estabelecimento do regime de acumulação flexível, assumindo a designação de Harvey para caracterizar um período de grandes transformações que comportam, entre outros fenômenos, a hipertrofia das atividades de natureza financeira, dotadas de mobilidade espaço temporal e com autonomia em relação aos controles estatais nacionais; a produção segmentada, horizontalizada e descentralizada; e o redesenho do mapa político econômico do mundo.

Ainda de acordo com Netto (1996), tais transformações em estreita relação com a revolução informacional, alteram o cenário mundial em muitos sentidos. A economia de trabalho vivo e a incorporação de novos padrões de gestão da força de trabalho, assim como as alterações significativas no perfil demográfico, conformam um contexto no qual o debate sobre o desenvolvimento foi substituído pelo ideário das políticas de ajuste fiscal, cujo marco inicial foi o Consenso de Washington. E, conforme Ramalho e Oliveira (2013, p. 211), na "[...] virada dos anos 1990 [...] os impactos sociais da globalização econômica e das políticas neoliberais se fizeram sentir nas sociedades latino-americanas."

Nesse processo, de acordo com Boschi e Gaitán (2013, p. 325), o tema do desenvolvimento ressurge sob a designação do neodesenvolvimentismo, "[...] conceito este utilizado como referência à nova leva de estudos sobre o desenvolvimento, posteriores à hegemonia neoliberal." Os autores afirmam ainda que, diante do fracasso das políticas neoliberais, emergem novas vertentes, a exemplo da liderada por Bresser Pereira,[3] que retoma o estruturalismo cepalino, manten-

do a importância da intervenção estatal, mas recusando a proteção e o fechamento das economias nacionais. O Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a "segunda geração" da Escola de Campinas (Unicamp) são também identificados como protagonistas do debate sobre o neodesenvolvimentismo, que pode ainda ser definido como a "[...] recuperação dos estudos sobre desenvolvimento nas condições de globalização financeira e fragmentação das cadeias de valor herdadas do período neoclássico." (BOSCHI; GAITÁN, 2013, p. 328)

Vale ressaltar, no entanto, a existência de discordâncias em relação à retomada do debate desenvolvimentista pelo neodesenvolvimentismo, posição defendida, por exemplo, por Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2012), que nega o caráter de continuidade entre as referidas discussões, alegando haver oposição entre os ideários que orientam os respectivos posicionamentos. Para ele, o neodesenvolvimentismo abandona a questão da autonomia nacional e o problema da integração social.

Consideramos, aqui, que as discussões mais recentes sobre desenvolvimento, tanto na perspectiva do neodesenvolvimentismo como na do desenvolvimento humano, de modo algum estão desconectadas. Na sequência, serão apresentadas algumas notas históricas e conceituais a respeito da gênese e das principais concepções sobre o paradigma do desenvolvimento humano.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, além do Banco Mundial e da CEPAL, existem muitas agências que, direta ou indiretamente, estão ligadas a questões do desenvolvimento. Entretanto, o Programa das Nações Unidas (PNUD)[4] tem um papel central na formulação e difusão de concepções sobre o referido debate, que ganhou relevância incontestável, coetaneamente ao debate sobre o neodesenvolvimentismo, mais precisamente a partir de 1990, com destaque para as análises contidas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) e o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). (MACHADO; PAMPLONA, 2008)

Ainda em relação às iniciativas e agências da ONU, por outro ângulo, lembramos que tanto as metas estabelecidas nos Objetivos do Milênio[5] como os índices e conceitos relacionados ao desenvolvimento social e humano, articulados ao crescimento econômico, integram, por assim dizer, os discursos políticos e acadêmicos identificados com o novo desenvolvimentismo e, segundo Maranhão (2012, p. 78, grifos do autor), se afirmam distantes "[...] tanto do fundamentalismo do *Consenso de Washington*, como também daquilo que chamam de *velha concepção desenvolvimentista* [...]".

Uma base crucial à perspectiva desse novo projeto de desenvolvimento sustentada pela ONU consiste na concepção de desenvolvimento como liberdade, defendida por Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998. Afirma o economista indiano que "As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais." (SEN, 2010, p. 25) O esforço voltou-se para a articulação da noção de crescimento econômico com outras dimensões da vida, o que inclui, numa perspectiva instrumental, nos termos do autor, cinco tipos de liberdade: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. A ênfase nas liberdades como condição e produto do desenvolvimento conecta essas noções à ideia de capacidades, pois as liberdades permitem a formação das capacidades e essas últimas, por sua vez, têm como finalidade o alcance e(ou) reforço das liberdades, ao tempo que a ausência de liberdades prejudica o desenvolvimento das capacidades, em um ciclo sem saída.

Destarte, afirmam Machado e Pamplona (2008, p. 69), Sen busca superar os limites apresentados pelo utilitarismo clássico e pelo utilitarismo moderno, pois, de sua perspectiva, "[...] os bens poderiam ser vistos em termos de suas características. Tais características seriam suas propriedades 'desejáveis'. Dessa maneira, ao possuir tais bens, as pessoas passariam a 'comandar' tais características." Os autores ainda ressaltam que, na proposição do economista indiano, o "[...] que muda é o que as pessoas são capazes de fazer a partir dos bens e de suas características."

Por outro ângulo, conforme Maranhão (2012), ao citar as análises de Macherson, a concepção de desenvolvimento humano de Sen pauta-se na defesa da liberdade de mercado, com a presença de políticas públicas focalizadas e pontuais visando ao bem-estar, que, adequadamente, deve ser destinado a favorecer o acesso ao mercado naturalizado dos indivíduos supervalorizados.

Sobre tal perspectiva endossamos o reconhecimento do que Maranhão (2012) denominou movimento paradoxal, ao se referir, por exemplo, ao não alcance das tímidas metas definidas nos *Objetivos do Milênio*, que deveriam ter sido cumpridas até 2015.

> Mas mesmo não obtendo grandes resultados na execução de seus compromissos, as proposições ideopolíticas defendidas por Amartya Sen e propagandeadas pelos organismos multilaterais têm logrado êxito ao hegemonizarem o debate [...]. Atualmente conceitos como *desenvolvimento humano*, *empoderamento*, *capital humano*, *empreendedorismo*, entre outros, passaram a dominar o debate sobre planejamento, execução e avaliação das políticas sociais. (MARANHÃO, 2012, p. 102)

Nesses termos, o ideário proposto por Sen foi incorporado pela ONU, notadamente pelo PNUD, como já foi enfatizado, tanto pela mediação das análises vinculadas ao IDH, como pelos RDHs que reiteram os princípios elementares do pensamento do economista indiano.

Na segunda página do RDH publicado muito recentemente (PNUD, 2015, p. 2), encontramos a definição de desenvolvimento humano – uma abordagem abrangente, assim apresentada:

> O desenvolvimento humano é um processo que permite alargar o leque de escolhas das pessoas, na medida em que adquirem mais capacidades e gozam de mais oportunidades para as usar. Contudo, o desenvolvimento humano é também um objetivo, pelo que é simultaneamente um processo e um resultado. O desenvolvimento humano traduz-se na possibilidade real de as pessoas influenciarem os processos que mol-

> dam as suas vidas. Considerando todo este contexto, o crescimento econômico é um meio importante para o desenvolvimento humano, mas não é um fim em si.

Portanto, como afirmam Machado e Pamplona (2008, p. 62), apesar das observações que constam em documentos quanto à não adesão integral da ONU aos princípios e conclusões apresentados nos RDHs, por exemplo, "[...] parece difícil acreditar que o PNUD continuaria a apoiar fortemente os relatórios e a associar seu nome a eles, se a organização não se sentisse fortemente amparada e representada em tais relatórios."

Instigados pela possibilidade de refletir sobre alguns aspectos do conhecimento produzido no Brasil pelas Ciências Sociais, sobre desenvolvimento humano, na próxima seção, apresentaremos a descrição dos diversos usos do termo e algumas considerações sobre proximidades e distinções entre os sentidos identificados e os conceitos presentes tanto na perspectiva de Amartya Sen como do PNUD.

Sobre o desenvolvimento humano na produção das Ciências Sociais

A produção das Ciências Sociais, no Brasil, faz parte da história do desenvolvimento. Este exercício, como foi anunciado, tem como propósito desenvolver uma breve reflexão sobre uma das dimensões dessa participação na atualidade. Nesse sentido, o objetivo desta seção é apresentar alguns dos usos do termo desenvolvimento humano em parte das publicações com grande visibilidade acadêmica, principalmente para a área da Sociologia,[6] e refletir sobre eles.

Considerando que a centralidade deste exercício está posta nos referidos usos, que configuram sentidos, foi priorizada a apresentação de um mapeamento ou uma configuração que permite refletir sobre textos como produtos e partícipes do campo das Ciências Sociais no Brasil. Portanto, os focos são o debate e o sujeito coletivo que o determinam, também, a partir da relação com outros campos, neste caso,

com a atenção dirigida às agências da ONU dedicadas ao tema do desenvolvimento, especialmente o PNUD.

Desse ponto de vista, apoiamo-nos em Bourdieu (2001a), quando afirma que o verdadeiro sujeito da obra científica é o campo científico, pois o conhecimento científico, de modo semelhante aos demais produtos culturais, apenas se torna realidade no campo graças ao qual e contra o qual se realiza. A reflexividade, portanto, é exercida pelas coletividades científicas. (BOURDIEU, 2004a)

Destarte, este trabalho pode também ser identificado como um esforço de retorno reflexivo sobre o ato de conhecer, nos termos do sociólogo francês, que volta sua atenção para lembrar que todo fazer científico é, ao mesmo tempo, prática social marcada pelas peculiaridades de universos específicos, no caso, as Ciências Sociais no Brasil, aqui tomadas como um campo disciplinar ou um espaço social particular que, por sua vez, também está encerrado na ambiguidade escolástica, a qual, ao mesmo tempo em que se faz condição de existência do conhecer, o mutila. Lembramos ainda que escolhas teórico-metodológicas são produto da dinâmica dos campos científicos e gozam de graus diversos de autonomia em relação aos campos dominantes ou outras pressões externas. (BOURDIEU, 2001a)

Em articulação com as reflexões apresentadas, destacamos que Ivo (2015), no texto intitulado *Agências multilaterais de desenvolvimento e comunidades epistêmicas*, chama a atenção para a relevância da produção e da difusão do conhecimento realizadas pelo Banco Mundial e das agendas propostas pelas agências da ONU dedicadas ao desenvolvimento, afirmando, assim, a impossibilidade de "[...] deixar de considerar a influência dessas agendas sobre o universo do conhecimento produzido pela comunidade científica em todo mundo". (IVO, 2015, p. 144) Nesse sentido, tal afirmação encontra-se em consonância com as análises de Bourdieu (2004a) em relação às pressões externas exercidas sobre os campos científicos e, notadamente, no caso das Ciências Sociais, cujo objeto também é objeto do discurso de diversos outros campos a exemplo do político e do jornalístico.[7]

Desde a tentação do profetismo[8] – anunciada como um dos obstáculos epistemológicos ao processo de construção do conhecimento nas Ciências Sociais ainda no final dos anos 1960, até às últimas produções, como no caso de *Science de la Science et* réflexivité –, Bourdieu (2001b) expressa sua preocupação como esforço por garantir a maior autonomia possível à produção dos campos científicos sob os riscos tanto das pressões exercidas por campos externos como das dinâmicas internas que, por vezes são mais vulneráveis, provocando um baixo grau de refração nas referidas demandas.

Nessa perspectiva, parece importante refletir sobre a própria relevância da produção de conhecimento das agências da ONU voltadas ao desenvolvimento, mencionada por Ivo (2015), considerando que tal produção acaba por estabelecer a necessidade de sua participação no diálogo com as Ciências Sociais. Tal diálogo se expressa também nos diversos usos identificados neste estudo.

Destacamos que, dos 757 textos que compõem o universo desta investigação, apenas vinte (2,6%) utilizam o termo desenvolvimento humano. Embora, nesse universo, existam outros textos voltados para temáticas relacionadas ao desenvolvimento,[9] direta ou indiretamente, por não haver menção ao referido termo, não se constituíram em objeto desta análise. Desse modo, não é possível inferir se, de algum modo, tais textos são ou não influenciados pela concepção de desenvolvimento humano ou se relacionam com ela, tanto na perspectiva de Amartya Sen como de questões e abordagens presentes nas posições defendidas nos documentos vinculados a agências da ONU, notadamente ao PNUD.

Como já foi informado, na seleção das revistas pesquisadas, priorizamos as que explicitamente são vinculadas à área das Ciências Sociais, o que também implicou um universo ligado mais diretamente às universidades e, como consequência, também configurou o perfil de autores. Sobre eles, destacamos a titulação de doutor, relativa ao menos a um dos autores, em todos os textos, e a filiação institucional, que inclui, com exceção de um centro de pesquisa e duas universidades estrangeiras, nove universidades federais, duas universidades católicas

e três estaduais, além de um instituto federal de ensino superior, o que é muito importante para a pesquisa no Brasil.[10]

Com base nas reflexões sobre os usos encontrados, optamos por esboçar uma caracterização do que havia em comum entre os usos e, não obstante qualquer classificação ser limitada e algo arbitrária, construímos alguns tipos de uso para proceder à sistematização e promover reflexões. Nessa perspectiva, os tipos de usos identificados ou esboçados foram: um primeiro tipo, no qual encontramos o termo desenvolvimento humano relacionado ao IDH, ou ainda por constar no termo IDH, ou relativo a um RDH, ou ainda ao Atlas de Desenvolvimento Humano; um segundo tipo, identificado pelos textos com algum indicativo da não incorporação das perspectivas defendidas pelo PNUD ou por Sen; e um terceiro tipo de uso que, aparentemente, não tem relação direta com a concepção de Amartya Sen ou do PNUD, ao qual denominamos de usos no sentido mais ordinário do termo. Embora tenha sido possível agrupar a maioria dos textos com base nos três tipos de usos, consideramos que três dos textos se diferenciavam de qualquer dos tipos e serão apresentados separadamente, ao final, em um quarto agrupamento identificado como exceções.

Ressaltamos que, como existem algumas nuances que diferenciam também os textos de um mesmo grupo – no sentido de favorecer a explicitação dos critérios adotados para a definição dos tipos de agrupamento, concomitantemente, às informações mais gerais que orientaram a classificação –, faremos uma breve apresentação dos textos e descrições dos referidos usos em articulação com as observações buscando entrelaçar descrições e reflexões. No entanto, devido à variedade de usos, há também diferentes apresentações dos respectivos conteúdos e descrições de usos.

Sobre o grupo a ser aqui destacado inicialmente, que identificamos como o primeiro tipo, nove são os textos, dentre os vinte que foram objeto desta análise, ou seja, quase metade dos artigos incorporam o uso do IDH ou outras informações sociais oriundas de documentos do PNUD, seja para caracterizar o contexto socioeconômico de regiões, cidades ou territórios, ou mesmo como critério para a de-

finição do universo da investigação. Esses textos versam sobre vários temas, como mulheres, participação, cidadania, juventude, trabalho, segurança pública, sustentabilidade, saúde, cultura, economia ou agricultura, e são marcados, também, por diversas abordagens disciplinares, como Saúde Pública, Geografia, Ciência Ambiental, Antropologia, Demografia, Sociologia e Ciência Política.[11]

No primeiro texto (ÁLVARES, 2014), cujo eixo temático é a formação do eleitor brasileiro, a única menção ao IDH no corpo do texto refere-se ao uso do indicador como um dos fatores que definem uma determinada classificação do Brasil, dentre outros países. Os termos relativos a essa classificação são apresentados entre aspas. O uso do IDH em uma nota incorpora-o à argumentação do próprio artigo. Vale ressaltar que, também na introdução, há uma remissão ao *site* do PNUD, que consta como referência para respaldar informações sobre os níveis globais dos sistemas democráticos.

Nessa mesma direção, o texto três (PICANÇO, 2015) informa que o IDH das regiões do Brasil é incorporado como um "indicador de contexto (variável independente ou não dependente)" em uma formulação crucial ao artigo, ou seja, como um dos indicadores que compõem o Índice de Trabalho Decente (ITD) para mensurar o Trabalho Decente (TD) entre jovens, índice apresentado pelo artigo. Já no texto quatro (ENGELMANN; MADEIRA, 2015) o termo desenvolvimento humano é utilizado apenas para caracterizar uma das três regiões do Brasil apresentadas no estudo, inclusive sem citar índices numéricos. Mais uma vez, a adoção do conceito está presente de forma muito orgânica, por assim dizer. No texto seis (MUÑOZ, 2016), distinto dos demais por ser uma introdução a um dossiê, portanto, de caráter mais sintético, a referência é ao *Relatório de Desenvolvimento Humano* publicado em 2013 para respaldar a informação sobre a "ascensão do Sul", ou a melhoria dos indicadores apurados pela ONU nos países do Sul.

No texto nove (AZEVEDO; CIFALI, 2015), no item dedicado a apresentar o contexto pós-neoliberal no Brasil, a utilização do IDH dos municípios brasileiros tem como fonte o *Atlas do Desenvolvimento Humano*, publicado em 2013 pelo PNUD, e teve como finalidade informar

sobre o cenário de melhorias das condições de vida no país. Entretanto, ressalta ainda as disparidades regionais que, com base também no IDH, permanecem expressivas no período. Em seguida à apresentação dos indicadores que, por sua vez, aparecem após o GINI do mesmo período, há considerações sobre o crescimento econômico. Nesse caso, o uso do IDH agrega-se a outros indicadores disponíveis para desenhar o panorama sociopolítico brasileiro, que assim é reiterado nos termos supostos nos respectivos índices.

O foco do texto 13 (CHACHAM; JAYME, 2016) incide nas intercessões entre desigualdades de classe e violência de gênero nas experiências de sexualidade de mulheres jovens de diferentes classes, território de moradia e raças, na cidade de Belo Horizonte (BH). Ao explicitar que assume a perspectiva relacional para abordar questões de gênero, o texto afirma também considerar as diversas assimetrias, inclusive entre as próprias mulheres. O artigo adota ainda a noção de violência para além de espancamentos ou da própria violência sexual, incluindo as formas de dominação e subordinação que, conforme as autoras, estão naturalizadas e invisíveis. Nesse bojo, a menção ao IDH da cidade de Belo Horizonte foi adotada como indicador de pertencimento à classe social da população contemplada no universo da pesquisa. Mais especificamente, com base no IDH de BH, foram identificados os bairros de classe média e alta e os maiores aglomerados de favelas, ou seja, a definição do universo da investigação foi baseada no IDH. No caso, mais uma vez, há o uso dos dados disponíveis, que acabam por incorporar às pesquisas que os utilizam os critérios de desenvolvimento humano assumidos pelo PNUD.

O texto 16 (GALVANESE; FAVARETO, 2014) volta-se para a análise de uma experiência relativa às diretrizes de desenvolvimento regional adotadas em uma área de São Paulo cujos indicadores sociais são os mais baixos do estado. A conclusão central refere-se a que o modelo de desenvolvimento, segundo os autores, hoje centrado em territórios e não mais nos recortes setoriais, como nos anos 1970, não alcança os resultados pretendidos devido à incoerência das instituições em relação às estruturas sociais vigentes em um determinado

território. A noção de estrutura social é fundamentada na perspectiva de Bourdieu, que define estrutura como a configuração das posições dos agentes de acordo com a posse de capital, determinada também pelas respectivas trajetórias históricas desses agentes e pelas configurações anteriores. O texto apresenta ainda algumas modalidades de desenvolvimento, na perspectiva econômica, com diferentes formas de incorporação da questão ambiental. No caso, o termo desenvolvimento humano aparece em nota que faz referência ao *Atlas de Desenvolvimento Humano* publicado em 2013, apenas para fundamentar a informação sobre as condições de vida da população da área de estudo.

Inicialmente, o texto 19 (VIDAL; SANTOS, 2016) apresenta as características da agricultura familiar e do agronegócio, afirmando serem eles os dois principais territórios na estrutura agrária brasileira contemporânea. Diversas concepções sobre o sentido de território são explicitadas, e a perspectiva de Rafflestin é privilegiada. Nesse texto, a média do IDH expressa mais uma característica, dentre outras, do município objeto da análise.

O objetivo do texto 20 (ANTUNES, 2015) é colocar em discussão a incidência de ações da saúde pública no quadro de desigualdades sociais, e a conclusão central consiste em que os benefícios dos avanços acabam por favorecer as classes mais altas, o que, muitas vezes, reforça os índices de desigualdade. A citação do termo desenvolvimento humano e, explicitamente, do IDH ocorre em três trechos nos quais foram também citados outros indicadores em arranjos relativamente distintos, compondo configurações que explicitam as condições de vida das populações contempladas no estudo.

Esse primeiro grupo, como já foi antecipado, parece aderir aos pressupostos e à concepção do PNUD, em decorrência da incorporação de seus indicadores e análises. Vale salientar que o próprio *site* do PNUD (2016) informa alguns dos limites do IDH, a exemplo da não avaliação de fatores como a democracia, a participação, a equidade e a sustentabilidade, embora destaque que ele significa um avanço em relação ao uso exclusivo do fator renda calculado com base no PIB

per capita. Lembramos aqui a relevância desses mesmos fatores para a perspectiva de Sen (2010). Essa mesma fonte ainda informa que, em 2010, houve a incorporação de indicadores complementares, o IDH de Gênero e o Índice de Pobreza Multidimensional, além do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHA). Esse último incluiu a desigualdade nos cálculos, ou melhor, incluiu o "desconto" da desigualdade nas três dimensões avaliadas (saúde, educação e renda), e o próprio PNUD refere-se ao IDH como indicador de "potencial", porque indicador de possibilidades. Nas palavras do PNUD (2016): "Com a introdução do IDHAD, o IDH tradicional pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano 'potencial' e o IDHAD como um índice do desenvolvimento humano 'real'".

O segundo grupo, identificado pelos textos com algum indicativo de não incorporação das perspectivas defendidas pelo PNUD e(ou) por Sen (2010, é integrado por apenas dois artigos marcados por sutilezas, como veremos a seguir.

O texto oito (BERTAUX, 2014) contrapõe-se à Sociologia que denomina de adepta à "ilusão cientificista", que, segundo o autor, é sustentada por Bourdieu que, por sua vez, perpetua as perspectivas de Comte e Durkheim, e defende uma Sociologia nos termos próximos a Max Weber, segundo o autor. Do ponto de vista desse artigo, as análises de ações individuais livres devem ser priorizadas com base no conceito de curso da ação, ou "[...] a sequência ordenada de ações que uma mesma pessoa executa na *durée*, para, por exemplo, tentar realizar um de seus projetos [...] ou para defender energicamente uma convicção profunda [...]". (BERTAUX, 2014, p. 255) O termo desenvolvimento humano aparece em uma nota destinada, justamente, a informar sua recusa, além da opção do autor pelo uso do termo "desenvolvimento 'antropônico'", referente ao neologismo por ele mesmo criado e designado pela palavra "antroponomia", que significa "[...] 'a produção das próprias pessoas' [...], de seus corpos pelo consumo, as curas médicas e o *care* propriamente dito, de seu espírito pelas instituições educativas e as atividades culturais". (BERTAUX, 2014, p. 257) Portanto, embora talvez não tão distante da supervalorização do indivíduo, característi-

ca atribuída à concepção de Amartya Sen por Maranhão (2012), não dialoga diretamente com as discussões do desenvolvimento aqui elencadas.

O segundo texto destacado pela não incorporação do conceito, o texto dez (GOHN, 2015), tem como objetivo a apresentação de um panorama dos movimentos sociais latino-americanos na atualidade. Ressaltando a distinção do cenário sociopolítico contemporâneo da região em relação ao Século XX, afirma a autora que:

> No geral persistem contradições históricas de um processo onde coexiste crescimento econômico em algumas áreas/produtos, integração regional à economia globalizada neoliberal – incentivando-se o ingresso de novos capitais estrangeiros, desindustrialização e transformação da base produtiva industrial nacional – que se voltam para a importação/exportação, incentivo ao consumo de massa, num mundo de mercadorias baratas, abundantes e de baixa qualidade. (GOHN, 2015, p. 492)

Os pontos comuns entre os Séculos XX e XXI, na América Latina, "[...] são: desigualdades sociais e injustiça social em todos os países [...]". (GOHN, 2015, p. 492) O artigo apresenta diversos movimentos sociais ativos na primeira década do Século XXI, notadamente, na Argentina, no Brasil e na Bolívia, com destaque tanto para novas organizações como para as articulações entre elas. A explanação é rica em experiências e instigante nas análises, ressaltando o vigor de ações e organizações coletivas que se colocam no cenário sociopolítico, econômico e cultural de seus países e, também, em espaços e redes internacionais, a exemplo dos movimentos étnicos na Bolívia e Equador; o movimento popular urbano de bairros, no México e na Argentina; o fenômeno da ampliação das fronteiras dos movimentos rurais e do Fórum Social Mundial. Das experiências expostas, destacamos o caráter coletivo dos atores, ações, organizações, lutas e (ou) movimentos. Nas palavras da autora: "Todos estes movimentos têm eclodido na cena pública como

agentes de novos conflitos e renovação das lutas sociais coletivas." (GOHN, 2015, p. 493)

Nesse sentido, parece interessante refletir sobre o uso do termo desenvolvimento humano nesse artigo, que é usado para qualificar uma das experiências apresentadas. Vale ressaltar que não há menção a Amartya Sen ou qualquer outra referência diretamente ligada às agências da ONU, mas chama a atenção o uso da expressão desenvolvimento humano para qualificar uma concepção de desenvolvimento, que, segundo a autora, constitui o eixo articulatório da abordagem do *vivirbien*, ou *Suma Kumana*, presente nas novas constituições da Bolívia e do Equador, "[...] que enfatiza o indivíduo e a qualidade de vida [...]". O texto afirma que tal abordagem é "[...] denominada por alguns como 'desenvolvimento humano integral e sustentável'". E continua qualificando a referida perspectiva de desenvolvimento: "O progresso seria obtido quando os indivíduos têm controle sobre suas vidas, quando atuam sobre suas condições de vida." (GOHN, 2015, p. 498)

A referência, apenas apontada no texto, por sua vez, é a um texto de Catherine Walsh (2010, p. 9, tradução nossa),[12] cuja apresentação ressalta justamente o risco de que o *bienvivir* seja "[...] interpretado também a partir de visões de desenvolvimento ocidentais, com uma consequente perda de sua força radical original."[13]

Portanto, destacamos a vagueza da indicação no texto, considerando a não explicitação do sentido ou significado do conceito mencionado e, ao mesmo tempo, a sugestiva atenção, por assim dizer, que consta na apresentação do texto de referência. Este sim parece ter como centralidade a preocupação de que não haja confusão entre a perspectiva do *bienvivir* com o paradigma do desenvolvimento humano conforme o PNUD ou SEN.

Os textos agrupados com base no que denominamos de terceiro tipo apresentam sentidos mais próximos a usos ordinários, e, assim, são mais dependentes das temáticas e das abordagens disciplinares nos quais estão inseridos.

Iniciamos com o texto dois (RODRIGUES; GUIMARÃES, 2016), que se dedica a apresentar uma pesquisa sobre a participação das

mulheres servidoras públicas na Fundação Oswaldo Cruz, no período de 1996 a 2013. Identificado como um estudo sobre gênero e produção científica, em sua introdução, afirma-se que as "[...] assimetrias de gênero passaram a fazer parte da agenda política de diversas sociedades [...] (RODRIGUES; GUIMARÃES, 2016, p. 199), e que, no caso do Brasil, essa presença provavelmente foi fortalecida pelo "[...] compromisso assumido com as Metas do Milênio", lembrando que a terceira meta, pactuada na Assembleia da ONU, consiste na "promoção da igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres". (RODRIGUES; GUIMARÃES, 2016, p. 199, nota 02) Ao apresentar alguns estudos sobre desigualdades entre homens e mulheres na produção científica, utiliza a noção de desenvolvimento humano na definição da "equidade de gênero" adotada no estudo, cuja referência é um relatório do Fórum Econômico Mundial de 2005. O termo desenvolvimento humano aparece compondo o conceito de equidade de gênero em uma nota de rodapé, definição que pode também ser compreendida como uma dimensão desse mesmo conceito: "Equidade de gênero se refere ao estágio de desenvolvimento humano no qual direitos, responsabilidades e oportunidades de indivíduos não serão determinados pelo fato de que indivíduos de diferentes sociedades tenham nascido homem ou mulher." (Fórum Econômico Mundial, 2005 apud RODRIGUES; GUIMARÃES, 2016, p. 203, nota 05) Ainda assim, mesmo com aparente proximidade com as perspectivas do PNUD e de Sen, consideramos mais um uso sem um sentido determinado.

No texto 11 (MIGLIEVICH-RIBEIRO; ROMERA JUNIOR, 2015), o uso do termo desenvolvimento humano não tem ligação direta com o conceito de Amartya Sen ou dos órgãos da ONU. No caso, refere-se à qualificação da perspectiva de desenvolvimento de Darcy Ribeiro. Notadamente, destina-se a designar o campo para o qual se volta o esforço de Ribeiro, relacionado ao propósito de estabelecer um ponto de vista que orientasse os estudos da formação dos povos americanos e, neles, o Brasil. O humano, então, refere-se à pertinência à humanidade

e a seu processo "evolutivo" nos termos da crítica ao evolucionismo e da defesa do multievolucionismo.

Acrescentamos, ainda, que o uso do termo desenvolvimento humano no texto 11, embora sustente, de algum modo, uma perspectiva de desenvolvimento – aqui mais próximo do debate desenvolvimentista, considerando que Darcy Ribeiro é um ator relevante tanto do próprio debate como de experiências do "desenvolvimento", tal qual engendrado no pós-guerra –, não constitui exatamente um conceito no sentido de uma definição ou concepção de desenvolvimento. E assim, tal uso aparentemente é alheio ao conceito tal como foi formulado por Sen ou pela ONU.

O texto 12 (HONNETH, 2015) tem como objetivo discutir a possibilidade de desvelar o conceito de "patologias sociais" com base em autores como Alexander Mitscherlich e Sigmund Freud. Uma das inquietações em torno da qual o texto se desenvolve é o caráter impreciso do que significa o termo social nessa equação conceitual. Ao recuperar a história, destaca que, desde Platão, utiliza-se a expressão sociedade doente ou patológica, passando por Rousseau, bem como por Freud e Sartre, que se referem à neurose social ou coletiva, e Durkheim, que trata de anomia ou patologia (disfuncionalidade) social. Além dos expoentes da literatura também citados, a discussão mantém-se vaga ao remeter a muitos sentidos de social. E, embora o autor esteja convencido da possibilidade de falar de uma patologia social, ele afirma que, desde o início, "[...] esta ideia, ademais, traz em si uma grande dificuldade por não estar efetivamente claro quem a rigor estaria enfermo [...]". (HONNETH, 2015, p. 577) Nas páginas finais do texto ao tratar do ponto de vista de Mitscherlich, o autor usa o termo desenvolvimento humano para referir-se ao mesmo fenômeno social, descrito na mesma página, anteriormente, como "[...] desenvolvimento individual da personalidade ou necessário para o enfrentamento dos novos desafios [...]". (HONNETH, 2015, p. 588) Também aqui o uso do termo não tem relação direta, mas poderia ser relacionado às perspectivas de Sen ou da ONU, pela ênfase no indivíduo, ao mesmo tempo em que

sugere não constituir propriamente um conceito. Ou seja, desenvolvimento é apresentado como sinônimo de processo evolutivo, designando algo relativo ao crescer e ao progredir dos homens, no sentido mais ordinário.

O texto 15 (ADERALDO; RAPOSO, 2016) dedica-se às alternativas de "trocas econômicas e simbólicas" proporcionadas pelos meios digitais aos grupos jovens das *periferias* de Lisboa e São Paulo. Destacamos, aqui, a defesa de uma noção de território na perspectiva relacional. Em uma citação indireta da concepção de Abélès, Aderaldo e Raposo (2016, p. 281) afirmam que:

> [...] é possível dizermos que a maior interconexão global possibilitou que músicas, costumes e estilos de vida atravessassem fronteiras numa velocidade nunca antes vista. A expansão dessa circulação de símbolos por circuitos transnacionais, porém, não implica uma homogeneização cultural, tampouco a perda dos sentidos locais, considerando-se que os mesmos não existem fora dos ambientes onde são consumidos [...].

Nesse estudo, o termo desenvolvimento humano é utilizado em um sentido não diretamente relativo aos conceitos formulados por Sen ou pelo PNUD, porque é estritamente relativo às fases da vida de uma pessoa no trecho no qual o conceito de juventude é tratado. Os autores defendem que tal definição "[...] não deve ser confundida com uma essência ou condição natural e universal do desenvolvimento humano [...]". (ADERALDO; RAPOSO, 2016, p. 282)

O texto 17 (ALMEIDA; WIGGERS, 2014) articula conhecimentos das Ciências Sociais e Humanas, notadamente a sociologia do corpo em diálogo com a área da educação física, com o propósito de refletir sobre as relações do corpo com os processos tecnológicos. Para tanto, recupera as concepções sobre o corpo na história. O uso do termo desenvolvimento humano refere-se, mais uma vez, a um sentido muito genérico, como um processo histórico e natural decorrente da passagem do tempo.

O último texto desse grupo, o número 18 (VACCARO, 2015), apresenta uma investigação teórica sobre a categoria trabalho nas principais obras de Marx, em confronto com o sentido atribuído à referida categoria por Hannah Arendt, no livro de intitulado *A Condição Humana*. Nesse caso, o termo desenvolvimento humano aparece em uma citação na qual é explicitado o sentido adotado e que expressa uma perspectiva genérica: "Visto que a meta do desenvolvimento humano é a do desenvolvimento do homem total e universal, o homem tem de ser emancipado da influência mutiladora da especialização (Fromm: 1970, p. 48)."

Os três últimos textos a serem apresentados são as referidas exceções, porque não poderiam ser enquadradas nos tipos definidos. No texto cinco (SERRA; VOLPINI, 2016), voltado para discutir o conceito de vulnerabilidade e explicar a concepção de violência fria para tratar do que denomina vulnerabilidade política, apesar de haver apenas uma citação do termo e entre aspas, destacando por assim dizer os sentidos já instituídos, a concepção de Amartya Sen parece mais evidente embora não explícita pelos autores, considerando a conexão estabelecida entre liberdade política e desenvolvimento humano, ao afirmar que sem a "[...] capacidade de a população em estudo deliberar sobre o próprio destino [...], torna-se impossível falar em um bom nível de desenvolvimento humano".

O texto 14 (SILVA, 2016) tem como propósito apresentar uma análise das "[...] práticas de gestão de pessoas, recursos e rituais por parte das agências de governo de Timor Leste [...]". (SILVA, 2016, p. 127) Tal análise conclui que as referidas agências têm como objetivo a desvalorização da agência de "palavras, objetos e rituais", ao buscar transformar os recursos destinados às práticas relativas às dádivas em mercadorias. As iniciativas do Estado, voltadas, por vezes, à instituição de novas moralidades, valem-se dos próprios complexos locais de governança, como, por exemplo, o *Tara Bandu* em Ermera, um caso analisado no texto. Notadamente, o artigo apenas informa que o baixo IDH foi apresentado pelo Estado do Timor Leste como justificativa para o uso do *Tara Bandu*, com o objetivo de estabelecer regras para o

aproveitamento dos recursos destinados às práticas rituais em recursos para melhorar as condições de vida da população. Desse modo, não houve adoção da concepção ou do próprio indicador na argumentação desenvolvida no artigo.

A terceira exceção exige mais atenção pelos diversos usos ao longo do artigo. A participação do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento nas áreas de agricultura e alimentação constitui o tema central do texto sete. (MUÑOZ; CARVALHO, 2015) As tensões decorrentes do que caracteriza a presença do Brasil nessas áreas, o sucesso de programas sociais relacionados ao direito à alimentação e o agronegócio constituem focos das reflexões desenvolvidas. Sobre essas tensões, afirma-se que "a alimentação é, assim, ao mesmo tempo, um direito básico que deve ser garantido e protegido, e uma mercadoria." (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 33) O artigo também informa que, na última década, houve a diversificação da política externa brasileira, com destaque para a ampla inclusão da África, tanto no aumento do número de embaixadas como da extensão das relações comerciais. Nesse processo, as três principais áreas de atuação do Brasil na Cooperação Sul-Sul (CSS), que são a saúde, a educação e a alimentação, também foram ampliadas.

Consideramos que a primeira remissão ao desenvolvimento humano aparece sem o uso do termo, ao ser feita uma referência à perspectiva de Amartya Sen como um de três modelos de desenvolvimento, no caso, em contraponto aos modelos identificados como um pertinente ao "setor privado" em consonância com "as teorias da modernização" e o outro "[...] baseado nos Direitos Humanos do Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento [...]". (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 34) Apresenta, assim, os três modelos como distintos entre si, com destaque para a diferenciação entre a perspectiva de Amartya Sen e a do PNUD, sobre o que não tece mais considerações. Também não há, ao menos de uma maneira mais direta, a adesão a um dos modelos de desenvolvimento explicitados.

Na segunda incidência do termo, o artigo sete afirma ser a alimentação um direito humano básico e "[...] elemento essencial do de-

senvolvimento humano e, portanto, também dos projetos de cooperação". (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 34) Nesse uso, uma concepção mais genérica vem à tona e, assim, parece sugerir um sentido comum a ser compreendido sem necessidade de definições, o que está presente também na terceira incidência do termo:

> O tom dos artigos citados nos dá uma primeira pista: o setor privado – e, dentro dele, as empresas do agronegócio – parece ser o impulsionador da nova fase de esperança em um continente que ainda enfrenta grandes desafios em termos de desenvolvimento humano, em dimensões tão básicas como a alimentação. (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 40)

Vale ressaltar que todas as referências ao desenvolvimento estão envoltas, por assim dizer, pela questão central que contrapõe interesses do agronegócio aos interesses da cooperação internacional, no caso da alimentação. Desse modo, consideramos possível admitir que a perspectiva de desenvolvimento humano assumida no texto expresse a recusa ao segundo modelo apresentado, ou o modelo empresarial, o que aparece, de maneira mais evidente, nos trechos citados abaixo, que também conformam a quarta e a quinta incidências do uso do termo desenvolvimento humano. Uma apenas integra o nome de um relatório do PNUD e a outra reproduz o sentido mais genérico já mencionado acima, entretanto distinto dos usos definidos como genéricos relativos ao terceiro tipo.

> Aliás, enquanto o agronegócio vê com grande interesse a região, para o PNUD, a segurança alimentar se define como a preocupação central do Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2012) [...]. Os casos do ProSavana em Moçambique, os protestos contra a Vale (que já criaram uma rede internacional de atingidos pela Vale), ou contra a Odebrecht, entre outros, mostram os impactos negativos que esses operadores privados estão provocando em termos de desenvolvimento humano. (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 41, 46)

Não obstante considerarmos haver alguma direção na concepção de desenvolvimento humano adotada pelo artigo sete, ou, mais especificamente, haver adesão a um ideal do desenvolvimento que tenha o humano como centralidade, não podemos afirmar a adoção de um dos dois outros modelos citados, ou mesmo de outra concepção alternativa. Até porque encontramos trechos que afirmam, de algum modo, os modelos tanto de Amartya Sen como do PNUD: "Tratar a alimentação como um direito humano implica, como primeira medida, colocar as pessoas como sujeitos desse direito e, portanto, como protagonistas, no centro dos processos, garantindo sua participação nas diversas etapas de elaboração de políticas públicas[...]. (MUÑOZ; CARVALHO, 2015, p. 47)

Conclusões

Encontrar a diversidade de usos do termo desenvolvimento humano foi tão interessante quanto perceber que, em última instância, seria possível construir mediações que interpolassem a maioria dos sentidos explícitos ou anunciados neste estudo. Também chama a atenção a presença de muito mais anúncios sutis dos sentidos mobilizados na argumentação dos artigos, por assim dizer, do que de definições conceituais ou informações sobre as referências adotadas. Não obstante, também podemos refletir sobre a forte presença direta ou indireta, das influências do paradigma do desenvolvimento humano defendido pelo PNUD em sua larga e divulgada produção, como já foi ressaltado.

Nessa direção, retomamos Bourdieu (2004b),[14] ao refletir sobre os campos específicos em relação com o universo maior, e, mais precisamente, com o que ele denomina de campo do poder. Como espaços relativamente autônomos, os campos relacionam-se com as pressões externas de diferentes formas e proporções. Essas diferenças específicas, como no caso dos campos disciplinares, são determinadas tanto pelo significado das produções do campo para os demais campos, como pelo grau de resistência oferecido por cada campo.

Importa para o autor saber qual a natureza das coações externas, como se expressam e que estratégias os campos engendram para lidar com as forças externas.

A refração[15] é o termo utilizado por Bourdieu para referir-se à explicitação de uma das formas de resistência às pressões externas, colocada pelos campos. Ele afirma que o efeito de refração será maior quanto maior for o grau de autonomia. Um campo mais autônomo impõe sua lógica específica às referidas pressões, não as respondendo diretamente, nem se conformando às exigências por elas colocadas.

As exigências são respondidas em graus distintos, sempre sob a mediação da lógica dos campos específicos. O grau de refração ou das alterações impostas pelas leis internas do campo às pressões externas é um dos indicadores mais importantes do poder de cada campo, constituindo-se em referência fundamental para a avaliação das respectivas autonomias relativas. No caso da ciência, de acordo com Bourdieu, as exigências externas são postas mais frequentemente por questões políticas e econômicas.

Afirma Bourdieu (1996, p. 246) que os campos sempre "[...] são atravessados pela necessidade dos campos englobantes, a do lucro, econômico ou político [...]", ainda que disponham de alto grau de autonomia. Desse modo, tais tensões invadem esses universos específicos, interferindo em suas lutas internas. Disputas estabelecem-se entre os agentes que defendem mais veementemente a autonomia e os que são mais "vulneráveis" às sujeições externas, ambas carregadas de possíveis compensações econômicas ou simbólicas. Essas diferentes posições dentro do campo, constituidoras também de subcampos,[16] têm maior ou menor força, a depender da posição que o campo específico ocupe no campo de poder. Os resultados dessas disputas podem também implicar reforço ou arrefecimento da autonomia relativa.[17]

As épocas e as tradições nacionais impõem variações significativas nas autonomias relativas dos campos, pois o capital simbólico acumulado coletivamente, dependendo de seu peso, pode conferir maior ou menor liberdade em sua relação com o campo de poder.

Recorremos às análises de Bourdieu sobre os campos científicos e a Ivo (2015) ao tratar de agências multilaterais e comunidades epistêmicas nesta conclusão não apenas para suscitar as possibilidades implicadas em um retorno reflexivo sobre a produção das Ciências Sociais, mas também para tratar dos grandes desafios e limites implicados nesse esforço, considerando que, a cada incidência do termo, seria necessário um desdobramento da investigação que, no caso deste trabalho, não foi possível realizar. Apenas para exemplificar, enfrentamos dificuldade no acesso às fontes dos artigos analisados, que, imaginamos, seriam muito úteis às reflexões sobre os sentidos.

Nesse mesmo sentido, ressaltamos o que Bachelard e Bourdieu, este sob sua influência, denominam de ação polêmica da razão, ou a possibilidade e a necessidade de colocar em questão, permanentemente, os próprios conceitos que orientam o trabalho de pesquisa, posto que, para essa perspectiva, todos os esforços devem ser envidados, com o objetivo de não permitir que o senso comum, no sentido do não pensado, seja incluído nas investigações, mesmo que da própria herança do campo das Ciências Sociais. Não obstante, é importante lembrar as exigências relativas ao respeito e ao estímulo à diversidade de posições, riqueza configurada, inclusive, de forma muito evidente neste estudo.

Quadro 1 – Levantamento da produção sobre Desenvolvimento Humano (DH) em periódicos brasileiros*

	Periódicos/ Link Acesso	**Datas do Acesso**	**Total de textos levantados (Artigos e Dossiês)**	**Nº de textos com o termo *IDH***
1	**CADERNO CRH** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0103-4979&lng=pt&nrm=iso	18/06/16	86	05
2	**CADERNOS PAGU** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0104-8333&lng=en&nrm=iso	08 e 09/06/16	82	02
3	**CIVITAS**: Revista de Ciências Sociais http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas	19 e 20/06/16	89	06

4	**DADOS** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0011-5258&lng=en&nrm=iso	20/06/16	75	0
5	**HORIZONTES ANTROPOLÓGICOS** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0104-7183&lng=en&nrm=iso	20/06/16	60	02
6	**MANA** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0104-9313&lng=en&nrm=iso	20/06/16	35	0
7	**REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0102-6909&lng=en&nrm=iso	20 e 21/06/16	55	01
8	**REVISTA DE ANTROPOLOGIA** http://www.revistas.usp.br/ra/issue/archive	21/06/16	69	0
9	**SOCIEDADE E ESTADO** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0102-6992&lng=pt&nrm=iso	21/06/16	77	01
10	**SOCIOLOGIAS** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=1517-4522&lng=en&nrm=iso	21 e 22/06/16	65	01
11	**TEMPO SOCIAL** http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0103-2070&lng=en&nrm=iso	22/06/16	64	02

Fonte: SciELO. Brasil, 2016 (Elaboração própria)

*Periódicos A1 do Qualis – Capes 2014 - área de Sociologia, que trazem o termo desenvolvimento humano.

Quadro 2 – Textos selecionados

TEXTO 01	ÁLVARES, Maria Luzia M. Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira –quem vota? quem se candidata?. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 119-167, jul./dez. 2014.
TEXTO 02	RODRIGUES, Jeorgina G.; GUIMARÃES, Maria Cristina Soares. A Fundação Oswaldo Cruz e a ciência no feminino: a participação feminina na prática e na gestão da pesquisa em uma instituição de ensino e pesquisa. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 46, p. 197-222, jan./abr. 2016.
TEXTO 03	PICANÇO, Felícia Silva. Juventude e trabalho decente no Brasil - uma proposta de mensuração. *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 75, p. 569-590, set./dez. 2015.
TEXTO 04	ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia M. A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil. *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 75, p. 623-637, set./dez. 2015.
TEXTO 05	SERRA, Ordep. VOLPINI, Lorena.Considerações sobre violência fria**.** *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 119-131, jan./abr. 2016.
TEXTO 06	MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul-Sul do Brasil com a África. *Caderno CRH*. Salvador, v. 29, n. 76, p. 9-12, jan./abr. 2016.
TEXTO 07	MUÑOZ, Enara Echart; CARVALHO, Tássia Camila de O. A cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?*Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33-52, jan./abr. 2016.

TEXTO 08	BERTAUX, Daniel. A vingança do curso de ação contra a ilusão cientificista. *Civitas*,Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 250-271, maio/ago. 2014.
TEXTO 09	AZEVEDO, Rodrigo G. de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas,* Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan./mar. 2015.
TEXTO 10	GOHN, Maria da Gloria. Vozes que gritam e vozes silenciadas na América Latina. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 491-509, jul./set. 2015.
TEXTO 11	MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia; ROMERA JUNIOR, Edison. Vozes dissidentes e modernidades dissonantes na América Latina. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 403-420, jul./set. 2015.
TEXTO 12	HONNETH, Axel. As enfermidades da sociedade. Aproximação a um conceito quase impossível. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 4, p. 575-594, out./dez. 2015.
TEXTO 13	CHACHAM, Alessandra S.; JAYME, Juliana G. Violência de gênero, desigualdade social e sexualidade. As experiências de mulheres jovens em Belo Horizonte, *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, e1-e19, jan./mar. 2016.
TEXTO 14	SILVA, Kelly.Administrando pessoas, recursos e rituais. Pedagogia econômica como tática de governo em Timor-Leste. *Horizonte Antropológico*. Porto Alegre, v. 22, n. 45, p. 127-153, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000100006>.
TEXTO 15	ADERALDO, Guilhermo; RAPOSO, Otávio.Deslocando fronteiras: notas sobre intervenções estéticas, economia cultural e mobilidade juvenil em áreas periféricas de São Paulo e Lisboa. *Horizonte Antropológico,* Porto Alegre, v. 22, n. 45, p. 279-305, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000100011>.
TEXTO 16	GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson.Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.29, n.84, p.73-86, fev. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092014000100005>.
TEXTO 17	ALMEIDA, Dulce Filgueira de; WIGGERS, Ingrid Dittrich; JUBE, Carolina Nascimento.Do corpo produtivo ao corpo rascunho: aproximações conceituais a partir de relações entre corpo e tecnologia. *Sociedade & Estado*, Brasília, v.29, n.3, p.963-983, set./dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000300014>.
TEXTO 18	VACCARO, Stefania Becattini.Karl Marx e Hannah Arendt: uma confrontação sobre a noção de trabalho. *Sociologias*,Porto Alegre, v.17, n. 40, p.358-378, dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-017004011>.
TEXTO 19	VIDAL, Déa de Lima; SANTOS, Daniel P. A. Realidade territorial de unidades familiares no semiárido brasileiro. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 55-83, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.105992>
TEXTO 20	ANTUNES, José Leopoldo Ferreira. Intervenções em saúde pública e seu impacto nas desigualdades sociais em saúde. *Tempo Social*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 161-175, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-20702015018>.

Referências

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Neodesenvolvimentismo. In: IVO, Anete B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 325-329.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. *A profissão de sociólogo*: preliminares epistemológicas. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.); FERNANDES, F. (Coord.). *Pierre Bourdieu*. Tradução de Paula Montero e Alícia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.

BOURDIEU, P. *As regras da arte:* gênese e estrutura do campo literário. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BOURDIEU, P. *Meditações pascalianas*. Tradução de Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001a.

BOURDIEU, P. *Science de lascience et réflexivité*. (Coursdu Collège de France 2000-2001). Paris: Raisons d'agir, 2001b.

BOURDIEU, P. *Para uma sociologia da ciência*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2004a.

BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência*: por uma sociologia clínica do campo científico; texto revisto pelo autor com a colaboração de Patrick Champagne e Etienne Landais. Tradução de Denice Bárbara Catani. São Paulo: Ed. Unesp, 2004b.

BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2004. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2004/412. NovoDesenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CAMPOS, R. C. Desenvolvimento e democracia: dilemas e 'trilemas' da modernidade. In: IVO, A. B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão Social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 110-116.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>. Acesso em: 7 maio 2016.

IVO, Anete B. L. O Paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio/ago. 2012.

IVO, Anete B. L. Agências multilaterais de desenvolvimento e comunidades epistêmicas. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 235, p. 129-152, jul./dez. 2015.

LEHER, R. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia*. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, M. C. Desenvolvimento, atualização da noção. In: IVO, Anete B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão Social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 93-101.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: AmatyaSen e a renovação das promessas neoliberais. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimentismo e construção da hegemonia*: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.

NOGUEIRA, M. A. Desenvolvimento e pacto social. In: IVO, Anete B. L. et al. *Dicionário temático desenvolvimento e questão Social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 116-123.

PINTO, L. *Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Apresentação*. 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>. Acesso em: 26 jul. 2016.

RAMALHO, J. R.; OLIVEIRA, R. V de. A atualidade do debate sobre trabalho e desenvolvimento. (Introdução). *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 68, p. 211-215, maio/ago. 2013.

SAMPAIO JR., P. de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WALSH, C. Desenvolvimento como *BuenVivir*: arranjos institucionais e laços (des) coloniais. (Editorial). *Revista Nuevamerica*, n. 126, 2010. Disponível em: <http://www.novamerica.org.br/revista_novamerica/anteriores/r0126/resumos.asp>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Notas explicativas

1 Esta investigação integra o Projeto "A Reinvenção do Desenvolvimento. Agências multilaterais e produção sociológica contemporânea" (Projeto Universal CNPq. Edital n.14/2012), que analisa as normativas das agências multilaterais sobre a produção sociológica brasileira, nas décadas de 1990-2000, coordenado por Anete B. L. Ivo. O projeto envolve a colaboração de pesquisadoras associadas, que analisam temas selecionados do repertório das agências multilaterais sobre o desenvolvimento e seus efeitos sobre a produção sociológica, na últi-

ma década: desenvolvimento humano; questão ambiental e seus efeitos sobre povos tradicionais; cooperação internacional; a Agenda Pós-ODM; questão das cidades e a agenda da Habitat (Assentamentos humanos). A articulação desses projetos permite reconstruir novas dimensões da Sociologia do Desenvolvimento contemporânea e observar as tensões entre a escala do desenvolvimento internacional e a agenda da Sociologia brasileira nos anos 1990 a 2014, aprofundando a relação dialética entre ciência e política.

2 Considerando que os propósitos deste estudo se voltam para as Ciências Sociais e, mais especificamente, para a Sociologia, eliminamos da análise as revistas com escopo disciplinar muito abrangente: *Lua Nova*, *História Ciência e Saúde-Manguinhos* e *Educação e Sociedade*. Ressaltamos, ainda, que o uso das versões *on-line*, mesmo quando apenas a versão impressa esteja classificada como A1, deve-se ao fato de que a não classificação no extrato A1 das versões *on-line* não interfere nos conteúdos aqui selecionados. Portanto, os fatores que possivelmente determinaram a classificação das versões *on-line* em outro extrato, ou mesmo a inexistência de classificação, não são relevantes para este trabalho.

3 Luiz Carlos Bresser Pereira, professor da Fundação Getúlio Vargas, foi ministro da Fazenda de José Sarney e ministro da Reforma do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

4 No *site* do PNUD (2016), encontramos a seguinte apresentação: "O *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* executa diversos projetos em diferentes áreas. Neles, o PNUD oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. Com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias, o PNUD Brasil tem a constante missão de buscar alinhar seus serviços às necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado. Os projetos são realizados em parceria com o Governo Brasileiro, instituições financeiras internacionais, setor privado e sociedade civil."

5 De acordo com o *site* do PNUD (2016), no Brasil, como uma expressão consequente da década de 1990, na qual houve a realização de grandes conferências e eventos da ONU, em 2000 foi firmada a Declaração do Milênio. "Com a Declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)." Os referidos objetivos versavam sobre a diminuição da pobreza e da mortalidade infantil; o combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças; o alcance da universalização do acesso ao ensino básico e da equidade de gênero; além da garantia de sustentabilidade ambiental e da efetivação de uma parceria mundial voltada para o desenvolvimento.

6 A base de consulta deste estudo foi composta de 11 periódicos, e o levantamento ocorreu entre os dias 8 e 22 de junho de 2016. De um total de 757 textos, dos quais foram feitos *downloads* no momento do acesso, 20 utilizam o termo desenvolvimento humano no corpo do texto ou em notas, identificados pela ferramenta de busca utilizando o termo entre aspas. Não foram consideradas as citações em referências bibliográficas, a exemplo de título de publicações. A relação dos periódicos selecionados encontra-se no Quadro 1.

7 Bourdieu (2001b, p. 168) reconhece "[...] que as ciências sociais são ciências como as outras, mas que têm uma dificuldade particular para serem ciências como as outras", pois são mais vulneráveis às determinações sociais. A Sociologia é ainda mais exposta, por ter como objeto o objeto de disputa da vida social em todos os *campos*. Tal condição torna as Ciências Sociais mais propensas às interferências externas que as Ciências Naturais.

8 A *tentação do profetismo*, relativa à "[...] tarefa de responder às questões últimas sobre o futuro da civilização [...]" (BOURDIEU, 2000, p. 36), por exemplo, refere-se às demandas externas colocadas para a Sociologia e à tentação de respondê-las a que os sociólogos estão sujeitos. Isso implica o risco de trazer, para o universo da ciência, objetos e abordagens não constituídos a partir dele. O duplo jogo profético no uso da linguagem sociológica, sem considerar seu uso no senso comum, também explicita a submissão do discurso sociológico a demandas externas.

9 Apenas para exemplificar, remetemos ao volume 57 da revista *Dados*, publicado em 2014, e ao volume 20, n. 41 da revista *Horizonte Antropológico*.

10 As Universidades Federais são do Pará (UFPA), do Rio de Janeiro (UFRJ), UNIRIO, do ABC (UFABC), da Bahia (UFBA); do Rio Grande do Sul (UFRGS), Fluminense (UFF), do Ceará (UFC) e de Brasília (UnB); as estaduais são a Universidade do Estado de São Paulo (USP), do Estado do Ceará (UECE) e do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); as católicas são as pontifícias universidades católicas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. As universidades estrangeiras são a Universidades de Frankfurt na Alemanha e a Universidade de Lisboa em Portugal, além do Centro de Pesquisa, e o instituto de ensino superior é O Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT), vinculado à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

11 Considerando que há uma diversidade de áreas disciplinares vinculadas ao estudo, mesmo apenas considerando a trajetória de formação e filiação institucional dos autores, optamos por explicitar a vinculação institucional atual quando não havia uma indicação direta da área disciplinar no resumo do currículo Lattes.

12 Não foi possível ter acesso ao texto na íntegra, mas essa crítica consta na apresentação do artigo no editorial disponível na página *on-line* da revista, conforme consta nas referências.

13 Trecho original: "[...] interpretado también a partir de visiones de desarrollo occidentales, con una consecuente perdida de su fuerza radical original." (WALSH, 2010, p. 9)

14 Alguns trechos dessa seção reproduz partes da dissertação de mestrado da autora, Cristiana Mercuri de Almeida Bastos, *A sociologia da ciência e a polêmica epistemológica: uma reflexão em Pierre Bourdieu*, defendida na Universidade Federal da Bahia, em 2004.

15 O termo, oriundo da física, constitui uma analogia, porque se refere ao fenômeno da alteração sofrida por um raio de luz ao penetrar em um meio diferente.

16 "O grau de autonomia de um campo de produção cultural revela-se no grau em que o princípio de hierarquização externa aí está subordinado ao princípio de hierarquização interna: quanto maior é a autonomia, mais a relação de forças simbólicas é favorável aos produtores mais independentes da demanda e mais o corte tende a acentuar-se entre os dois polos do campo, isto é, entre o *subcampo de produção restrita*, onde os produtores têm como clientes apenas os outros produtores, que são também seus concorrentes diretos, e o *subcampo de grande produção*, que se encontra *simbolicamente* excluído e desacreditado." (BOURDIEU, 1996, p. 246, grifos do autor)

17 Louis Pinto (2000, p. 82) ressalta que é importante "[...] compreender que a autonomia [de um *campo*] *não* é uma situação para sempre garantida juridicamente, e sim o resultado de lutas que se inserem na história."

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONALIDADES E AGENDAS EM DISTINTOS CONTEXTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS[1]

Elsa Sousa Kraychete

A emergência da cooperação internacional para o desenvolvimento como uma política de Estado é parte das estratégias geopolíticas, cujos desdobramentos definiriam o lugar que as nações do centro e da periferia ocupariam no cenário mundial nas décadas seguintes ao desfecho da Segunda Guerra. A retomada das relações comerciais e de investimentos com as economias europeias, nessa conjuntura, era imperiosa para a consolidação da hegemonia mundial americana. De igual importância eram as relações de países do centro com países periféricos para além dos marcos do sistema colonial.

No decorrer da guerra, as economias europeias fortaleceram as relações bilaterais como o principal meio de realização do comércio externo. Aos Estados Unidos, detentores de 1/5 das exportações mundiais, interessava o multilateralismo, como, sob a sua influência direta, ficou estabelecido em Bretton Woods. A organização de uma econo-

mia aberta em bases multilaterais era crucial para as estratégias empresariais americanas, mas de difícil aceitação na Europa. A manutenção do superávit comercial americano acumulado no período da guerra exigia o aumento das importações europeias, afetadas pela diminuição da produção e supervisão estatal das transações econômicas internacionais. Ocontrole sobre o uso de cambiais, associado à inconversibilidade da moeda em países de economia forte, orientavam as importações quanto às prioridades e ao volume, o que constituía limites para o aumento das relações comerciais com os Estados Unidos. A defensiva política econômica praticada na Europa orientava na direção do fortalecimento do capitalismo com bases nacionais, em sentido contrário ao de uma economia dirigida pelos princípios do multilateralismo. (BLOCK, 1989)

As debilidades internacionais do capitalismo europeu, que corroíam suas divisas monetárias, pressionavam suas economias em duas direções: reduzir as importações em dólares, para diminuir o déficit nessa moeda, e reorganizar o comércio em bases bilaterais e relações coloniais. Ambas as alternativas contrariavam os interesses da economia americana na busca do mercado mundial. A Europa, mesmo com as dificuldades decorrentes da guerra, continuava sendo o principal destino para os produtos manufaturados americanos, e a retração nesse fluxo impactaria negativamente esse produto. A retomada do comércio com suas colônias e ex-colônias – a Europa ofertando produtos manufaturados em troca de matérias-primas –, se consolidada, restringiria a área aberta ao livre comércio. (BLOCK, 1989) Cabe registrar que o comércio entre a URSS e vários países europeus era realizado na forma bilateral, constituindo mais um foco de preocupações aos defensores do multilateralismo. Em realidade, segundo Biel (2007, p. 130), trata-se da prática do "[...] multilateralismo por um lado e a tolerância de *factos* de certas relações neocoloniais bilaterais por outro."[2]

Os planejadores estadunidenses percebiam o perigo dos desequilíbrios no comércio externo para a economia dos EUA. Seguindo com informações trazidas por Block (1989, p. 128), a diminuição das reservas em ouro e a finalização dos fundos da United Nations Relief

and Rehabilitation Administration(UNRRA) tornava mais difícil o financiamento continuado do superávit americano, deixando como alternativa aos países deficitários reduzir as compras em dólar. Em meados de 1947, as exportações americanas começaram a diminuir, confirmando previsão do Comitê Coordenador de Alto Nível dos Departamentos de Estado, Marinha e Defesa. O Comitê anunciou ainda que, nas bases em que se desenvolvia o comércio internacional, a demanda mundial era insustentável. Sem mudanças nos termos da equação comercial, as previsões apontavam para recessão da economia dos Estados Unidos, com efeitos danosos sobre os níveis do produto e do emprego. Como saída, o Comitê "[...] propôs um grande programa de ajuda norte americana para o financiamento da continuação de um alto nível das exportações dos Estados Unidos."[3] (BLOCK, 1989, p. 130) Essa proposição constitui o argumento econômico para a implementação do Plano Marshall: financiar o superávit das exportações americanas.

Para melhor apreender a concepção e a implementação do Plano Marshall, no entanto, é preciso agregar o cenário político que desaguaria na Guerra Fria. A conjuntura política foi determinante para que o Plano fosse aprovado pelo Congresso americano. A influência da URRS sobre a Europa, em desassossego social e clamando por reformas, era evidente. Os partidos de esquerda gozavam de grande prestígio associado às lutas de resistência ao fascismo. A permanência do Partido Trabalhista no poder na Grã-Bretanha, o fortalecimento dos partidos comunistas que, em coalisão com outras forças de esquerda, chegavam ao poder na Itália e na França e a luta que se desenrolava na Grécia demonstravam o prestígio da esquerda naquele momento. No final da década, em 1948, os comunistas passaram a governar a Tchecoslováquia. Esses acontecimentos punham em alerta os defensores europeus da ordem liberal, mas sem condições de reação frontal imediata, seja pela situação econômica em seus países, seja pelos descréditos acumulados, em grade parte, pelas políticas econômicas implementadas desde a crise de 1930. A fragilidade econômica da maioria dos países impedia a radicalização dos capitalistas no enfrentamento dos partidos e sindicatos dos trabalhadores.

Os argumentos para o início da Guerra Fria ainda encontravam apoio em fatos para além das fronteiras europeias. Na Ásia, a Revolução Chinesa (1949) e as lutas que desembocaram na Guerra da Coréia (1950-1953), resultando na divisão entre Coréia do Sul e Coréia do Norte, somavam-se com as preocupações das principais nações do Ocidente quanto ao avanço do socialismo e fortaleciam a ideia de intervenções políticas que extrapolassem a via econômica para o estabelecimento do comércio com as regras do multilateralismo.

É também parte desse contexto a articulação de países subdesenvolvidos da Ásia e da África, os quais, por iniciativa dos governos de Birmânia, Ceilão, Índia, Indonésia e Pasquitão, realizaram, em 1955, a Conferência de Bandung.[4] Congregando um grupo heterogêneo quanto aos alinhamentos políticos com as duas grandes potências, essa articulação serviu de base para o Movimento dos Não Alinhados, lançado em Belgrado em 1961. Esse grupo buscava manifestar-se conjuntamente nos foros internacionais, especialmente no inteiror da ONU, que questiona as desigualdades reforçadas pelas políticas desenvolvimentistas.

É nessa conjuntura que tem início a institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Até o final da Segunda Guerra, as ações cooperantes eram pontuais e voltadas para atender a eventos tomados como conjunturais. Segundo Lancaster (2007), os Estados Unidos não teriam tomado as iniciativas nessa direção não fosse a competição entre os ideários socialista e capitalista, que deram inicio e alimentaram a Guerra Fria.

A partir desse pano de fundo, este capítulo articulaas noções de desenvolvimento e cooperação internacional de forma a explicitar agendas caraterísticas de contextos hitóricos distintos. As institucionalidades que sustentam a formulação e a implementação de políticas cooperantes também são contermpladas. O texto está organizado em cinco partes, incluídas esta introdução e a conclusão. A parte dois trata do Plano Marshall e da Aliança para o Progresso, marcos de programas desenvolvidos pelos Estados Unidos sob a rubrica de cooperação internacional. A terceira parte apresenta e analisa o emergir de formulações

intelectuais e a institucionalidade que sustentam os programas e projetos cooperantes. Na quarta parte, é explicitada a agenda da cooperação internacional a partir da crise dos anos 1970, tomando-se por base documentos produzidos por organizações interestatais.

O Plano Marshall e a Aliança para o Progresso: primeiras experiências da cooperação internacional sob o manto da Guerra Fria

A geopolítica que justificou a Guerra Fria é responsável pelas iniciativas dos Estados Unidos em promover programas de cooperação internacional de forma continuada, deixando para trás a época das ações pontuais, movidas por interesses diplomáticos específicos, tópicos e ações humanitárias diante de calamidades, para se constituir como um conjunto de políticas que compreende interesses econômicos e políticos de forma conjunta. Vários autores (BLOCH, 1989; HAYTER, 1971; LANCASTER, 2007; SAUNDERS, 2008) estão de acordo que os Estados Unidos não teriam iniciado seus programas de ajuda internacional senão sob as disputas da Guerra Fria.

O Plano Marshall e a Aliança para o Progresso, dois abrangentes programas idealizados para atender a países europeus e latino-americanos, respectivamente, são exemplos de como foi sendo construído o ideário e as estruturas organizacionais que passaram a orientar e a implementar a ajuda externa americana nas décadas seguintes.

O Plano Marshall foi lançado em 5 de junho de 1947, em discurso do general George Catlett Marshall, então secretario de Estado do presidente Truman, que ocupou a chefia do estado-maior do exército norte-americano durante a guerra. O discurso reforçava o chamamento ideológico já anunciado por Truman em março daquele mesmo ano. Mesmo com as recomendações do Comitê Coordenador de Alto Nível dos Departamentos de Estado, Marinha e Defesa quanto aos riscos de depressão econômica se medidas de ajuda à Europa não fossem tomadas, a mensagem de Truman, ao se dirigir ao Congresso, em março de 1947, solicitando ajuda especial à Grécia e

à Turquia, ressaltava os aspectos políticos, exaltando os ânimos para a escolha entre o totalitarismo e a liberdade. Segundo Block (1989, p. 131), a mensagem "[...] afirmava que os Estados Unidos interviriam do lado da liberdade onde quer que fosse necessário."[5] Essa mensagem enuncia o tom que a Doutrina Truman assumiria. O acento nos aspectos políticos, por um lado, buscava convencer os congressistas e o público em geral – ambos com ressalvas sobre a intervenção externa norte-americana – a respeito da importância de ações frente à ameaça externa. Por outro lado, ela sinalizava para as forças liberais europeias a disposição de intervenção dos Estados Unidos contra as forças de esquerda. Esse seria o sentido que passava a marcar o discurso da política externa americana no período da Guerra Fria.

Em dezembro desse mesmo ano, o governo enviou ao Congresso o projeto de lei relativo ao European Recovery Program, que, aprovado, passou a ser conhecido como Plano Marshall. Já que ainda não haviam sido debeladas as resistências dos congressistas quanto à importância de os Estados Unidos intervirem em assuntos externos, o projeto encontrou resistências. Em busca do convencimento, o governo retomou o discurso da ameaça e requereu não apenas a aprovação do Plano Marshall como também de um programa de treinamento militar universal. (BLOCK, 1989, p. 136) *Totalitarismo*, *liberdade* e *segurança* são noções que passam a sedimentar a cooperação internacional.

Aprovado o Plano em abril de 1948, foi criada uma agência responsável por sua administração, a Economic Cooperation Administration (ECA), desvinculada do Departamento de Estado e respondendo diretamente ao presidente. Por essa via, vão se estabelecendo vínculos entre o aparelho de estado e corporações privadas (empresas e fundações empresariais), passando a ser comum recrutarem-se empresários para dirigir órgãos governamentais ecarregados da cooperação internacional. A presença de representantes de empresas em comitês consultivos passou a ser prática corrente. O primeiro diretor da ECA foi Paul Gray Hoffman, empresário ligado ao Partido Republicano.[6]Esse formato organizacional sinaliza para um dos traços da institucionalização da cooperação internacional: criar órgão específico de coordena-

ção e parceria entre governos e setor privado. Na Europa, com a finalidade de promover a cooperação entre os países membros e gestão dos recursos do Plano Marshall, foi criada, em 1948, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), nesse caso, já com formato interestatal.

No decorrer dos quatro anos de vigência do Plano, foram distribuídos 13,5 milhões de dólares, sendo os principais beneficiários Grã-Bretanha (26%), França (23%) e Alemanha (10%). (ATTAR, 2009) O Plano Marshall, no entanto, é mais que a transferência de recursos para a reconstrução da Europa. Ao fincar raízes no multilateralismo, os acordos bilaterais punham obstáculos à continuidade do comércio bilateral entre países europeus e suas colônias ou ex-colônias, o que colocava empecilhos ao amplo acesso a matérias primas pelos Estados Unidos em países na órbita do poder europeu.

Em 20 de janeiro de 1949, o presidente Truman, em sua mensagem ao Congresso, anunciou quatro pontos que orientariam a política externa americana: a continuidade do apoio à Organização das Nações Unidas; o seguimento do Plano Marshall como apoio à reconstrução da Europa; a criação de uma organização (que veio ser a OTAN) de defesa para fazer frente à ameaça soviética; e a ajuda técnica aos países insuficientemente desenvolvidas. Esse último item, *o Ponto IV*, como passou a ser conhecido, tem como fio condutor a noção de desenvolvimento, articulada com o subdesenvolvimento. Em síntese, o Ponto IV destacava que grande parte da humanidade vivia na pobreza, em condições próximas à miséria, com alimentação inadequada e doenças. A permanência desse quadro, completava, constituía uma ameaça ao mundo desenvolvido. Anunciava também que as nações desenvolvidas, os Estados Unidos em especial, dispunham de um arsenal de técnicas industriais e conhecimentos científicos que, se mobilizados e disponibilizados por meio da cooperação técnica, levariamo desenvolvimento aos países atrasados. Além do chamamento à colaboração de outros países desenvolvidos, Truman estendia o convite aos empresários, ao capital privado, para, em conjunto, pôr os programas em marcha. (ESCOBAR, 1996; RIST, 2002)

Pela primeira vez, as noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento passam a compor a política externa americana. Superar o subdesenvolvimento é bandeira que será abraçada não apenas pelos Estados Unidos, como pela ONU e outros países desenvolvidos, quando da formulação de suas diretrizes e ações cooperantes. Quatro anos após o final da guerra, a geografia do poder mundial já se configurava com outros contornos, demandando a ampliação do discurso geopolítico. As economias europeias, embora ainda não estivessem plenamente recuperadas, avançavam sob os efeitos do empréstimo aos britânicos e das transferências via Plano Marshall, bem como das negociações em torno da conversibilidade das moedas e da ativação comércio bilateral. As importações europeias de produtos americanos reagiam. Segundo Block (1989, p. 169):

> Depois dos primeiros anos do Plano Marshall, os líderes da maioria dos países da Europa Ocidental estavam dispostos a daptar-se à meta norte americana de uma economia mundial multilateral, soba condição que não fossem demasiado elevado os custos internos dessa adaptação.[7]

A incorporação da noção de subdesenvolvimento, par a par com a de desenvolvimento, no discurso da cooperação internacional, atende a motivações econômicas e políticas. Atende à geopolítica da desarticulação do sistema colonial, às implicações no sistema de representação internacional surgido em Bretton Woods (1944) e em São Francisco (1945), como também a disputas por novos mercados para produtos industrializados e fontes de abastecimento de matérias-primas para as economias industrializadas.

Em seus desdobramentos, a cooperação orientada pela Doutrina Truman indicava a possibilidade de implementar ações com investimentos privados complementados com recursos públicos. Para viabilizar esse arranjo, o governo mobilizava empresários para realizarem investimentos em países do Terceiro Mundo, especialmente relativos àmontagem de infraestrutura produtiva. Compunham as iniciativas

orientadas para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos o acesso a crédito a ser concedido pelo Export-Import Bank (EximBank)[8] e a cooperação técnica com investimentos públicos, de forma bilateral ou multilateral, por meio das organizações internacionais interestatais.

Para viabilizar o intercâmbio de conhecimento técnico, foi criado, no Departamento de Estado, em 1950, a Tchenical Cooperation Administration (TCA), com o objetivo de administrar os programas de cooperação técnica inspirados no Ponto IV.

A Aliança para o Progresso, lançada pelo governo Kennedy em 1961, em Punta Del Este, constituiu a principal peça da política externa dos Estados Unidos para a América Latina. Há muito, governantes latino-americanos reivindicavam de governos americanos planos de assistência à região. A Operação Pan-Americana, lançada no governo Juscelino Kubitschek, é um exemplo. O Brasil, especialmente, esperava ser recompensado pela participação na guerra, quando não só enviou tropas ao *front*, como cedeu seu território como base militar. A importância do Programa completa seu sentido quando se analisa o cenário polarizado mundialmente, o que, no continente americano, ganhava concretude com a Revolução Cubana.

As noções orientadoras da Aliança tinham raízes fincadas na teoria da modernização e apontavam para a importância de ações capazes de mudar a estrutura produtiva, com apoio à industrialização e mudança da propriedade da terra, urbanização, construção de moradias populares, além de medidas para combater o analfabetismo e melhoria da saúde. Também orientava no sentido de mudanças nas burocracias estatais, com a formação de quadros técnicos e construção de indicadores capazes de medir o desenvolvimento de cada país e compará-lo com o de outros países. (ESCOBAR, 1998; MORAES, 2006)

Para apoiar a implementação do programa, estavam previstos vinte bilhões de dólares a serem aplicados em dez anos, tempo de vigência previsto. Sua administração ficou a cargo da United States Agency for International Development United (USAID), criada em novembro de 1961. A USAID, até o momento, coordena os programas de ajuda externa americana.

É parte da Aliança os Peace Corps, um programa que mobilizava jovens para atuar em comunidades pobres de vários países, realizando trabalhos voluntários. O discurso que sustentou ideologicamente esse programa buscava dissipar os vínculos entre os Corpos de Paz e a política externa americana no contexto da Guerra Fria, para manter sintonia com a tradição missionária norte-americana, que orientava as missões religiosas no exterior. Os missionários não fariam parte de uma missão oficial dos EUA. Os vínculos políticos, no entanto, ficam claros quando o parlamento inclui emendas ao projeto inicial: "[...] investigação pelo FBI dos candidatos a voluntários; treinamento dos voluntários em filosofia e táticas comunistas, e o juramento dos selecionados afirmando que não advogariam a derrubada do governo americano." (AZEVEDO, 2007, p. 68) Em que pese essa sintonia, a administração dos recursos do programa e o recrutamento dos voluntários não ficariam a cargo das Igrejas. Também não ficou sob a guarda da recém-criada USAID. A coordenação dos Corpos de Paz, segundo Azevedo (2007), ficou subordinada diretamente ao presidente.

A institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento

A institucionalidade que garante a coesão política da cooperação internacional envolve inter-relacionamentos entre organizações internacionais interestatais, estados nacionais e iniciativa privada (fundações empresariais, *think tanks* e ONGs, igrejas), assumindo formas variadas a depender dos contextos políticos e históricos. A parceria entre tais organizações se consolida a partir da montagem de agendas de pesquisas (com forte apoio de financiamentos governamentais), cujos resultados vão impactar no ensino das ciências sociais – economia e sociologia, especialmente –, em universidades de todo o mundo, e influenciar governos que passam a perseguir mudanças na ordem mundial definida pelas noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Para atingir esse intento, é necessário construir consensos políticos e intelectuais. Nessa direção, são também fortalecidas as pesquisas sobre

a chamada administração científica e o planejamento estatal, como ferramentas para lidar com os conflitos entre classes sociais e entre as nações.

Empreendimentos intelectuais para nortear a cooperação internacional: da modernização ao alívio da pobreza

Diferentemente dos estudos até então realizados, voltados para a investigação das origens do capitalismo na Europa e do progresso da economia dos Estados Unidos, as investigações iniciadas nesse momento priorizam os estudos sobre desenvolvimento, noção pareada com a de subdesenvolvimento, termos que passam a marcar a retórica desenvolvimentista a partir da segunda metade do século XX. Desse esforço emerge uma estrutura conceitual que pretende iluminar a trajetória que levaria todos os povos a alcançarem a modernidade. O horizonte era universalizar, em marcha guiada pela ideia do progresso, os níveis de industrialização, urbanização, mecanização da agricultura, consumo e bem-estar alcançados pelas nações desenvolvidas. (ESCOBAR, 1998; MORAES, 2006)

A modernização para superar o subdesenvolvimento

Em largos traços, as investigações foram orientadas para identificar e comparar os diferentes "estágios de desenvolvimento das nações", que passam a ser lidos sob a ótica da dicotomia entre moderno e tradicional, conforme as proposições de WaltRostow e TalcotParsons, pioneiros construtores da matriz conceitual e metodológica das teorias do desenvolvimento e da sociologia da modernização. Ambas as disciplinas nortearão os esforços intelectuais e governamentais que visavama iluminar a trajetória e a realizar reformas capazes transformar os países atrasados em modernos e desenvolvidos. (ESCOBAR, 1998; MORAES, 2006; RIST, 2002)

A identificação dos "estágios de desenvolvimento" de cada país com base em indicadores essencialmente econômicos – PIB, PND, nível de renda, padrão de consumo, entre outros – vai permitir não ape-

nas caracterizar cada um dos países como fornecer elementos para cotejar o desenvolvimento entre as nações. A escolha de indicadores para as comparações possibilita a definição de metas a serem atingidas em espaços e tempos definidos pelos planejadores. É característica dessa época a montagem, no aparelho de Estado, de um conjunto de órgãos responsáveis por diagnosticar e planejar, de forma a orientar os capitais para áreas promissoras de valorização e acumulação, como também direcionar as intervenções diretas do Estado em setores produtivos e realizar investimentos nas áreas de educação e saúde, entre outras.

Para Mészaros (2004), esse empreendimento estatal combina ações políticas e econômicas e tem por base os princípios da "administração científica", que, ao colocar o Estado como árbitro entre as classes, visava ao estabelecimento do consenso entre partes contraditórias. Completa o autor:

> Dentro deste quadro, as ideologias de consenso, política institucionalmente sustentadas, têm um peso e um poder de persuasão muito maiores do que qualquer outro apelo direto – em nome da ciência ou de qualquer outra coisa – a que os indivíduos particulares e os grupos sociais 'revolucionem sua atitude mental' para que haja uma 'cooperação fraterna', apelo este que, deixado por sua própria conta,está fadado a permanecer confinado ao plano do mero pensamento veleitário (MÉSAROS, 2004, p. 145)

As iniciativas cooperantes das organizações internacionais tinham, entre seus pressupostos, o estabelecimento de consensos quanto aos rumos do desenvolvimento, o que envolvia alinhar as perspectivas entre as elites e os governantes, interna e externamente. As "missões" de tais organizações a países do Terceiro Mundo, que precediam os acordos sobre projetos de ajuda e de concessão de créditos, traziam, entre suas condicionalidades, a adoção do planejamento.

Cumpridas mais de duas décadas de orientações das organizações internacionais aos cursos universitários – para, dentro de padrão definido, introduzir o estudo do desenvolvimento em seus currículos e

formar planejadores que projetassem, no governo, o desenvolvimento de seus respectivos países, ofertassem créditos, orientassem sobre as etapas a serem cumpridas para que os programas de ajuda ao desenvolvimento fossem operacionalizados –, a metáfora do espelho, na qual a economia e a sociedade dos Estados Unidos eram tomadas como o ideal a ser atingido, já não podia ser usada sem senões.

O alívio da pobreza como eixo do desenvolvimento[9]

Os anos 1970, a começar pelo desmonte do sistema financeiro organizado em Bretton Woods, seguido por indicadores macroeconômicos preocupantes nos países desenvolvidos, punham fim às décadas de crescimento continuado de países da Europa e do Japão, reconstruídos dos efeitos do conflito, e dos Estados Unidos, que se mantiveram na liderança por longo período. As tentativas de aplicar as políticas praticadas desde o pós-guerra já não respondiam satisfatoriamente a ponto de reverter o quadro econômico nessa parte do mundo. Por outro lado, as desigualdades entre o desenvolvimento das nações, ao contrário do anunciado no período anterior, não apontavam em outra direção. Tem início uma nova era no repensar do desenvolvimento socioeconômico.

Em um mundo entrecortado pelas disputas da Guerra Fria, destaca-se o surgimento de países desmembrados do sistema colonial, que se inseriam no sistema interestatal internacional, como também de um grande número de países subdesenvolvidos que buscavam modificar os termos de suas inserções internacionais. Foram muitos os intentos institucionais para propor uma nova agenda desenvolvimentista e uma regulação condizente. Primeiro, seria necessário desmontar o arcabouço teórico que sustentou o crescimento econômico de parte das nações e as crenças de que o desenvolvimento era motor para se alcançar a igualdade territorial e social. O primeiro movimento nessa direção veio de forte ofensiva teórica às políticas econômicas e sociais de corte keynesiano, que já repercutiam no meio acadêmico, mas ainda não exerciam grande influência sobre as políticas governamentais. O Banco Mundial já inseria, em seus documentos, menções à doutrina

neoliberal, mas sem apresentar um discurso articulado que configurasse um novo ideário de desenvolvimento.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (1991), editado pelo Banco Mundial, apresenta a noção de desenvolvimento que norteará ações das organizações intergovernamentais internacionais e dos governos nacionais na implementação de políticas que visem ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. A noção de desenvolvimento expressa nesse documento é, em grande medida, conduzida de forma a colocar a reforma das instituições como uma condição necessária para que os países reencontrem a trajetória do desenvolvimento. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* do ano anterior tratou do tema da pobreza, apresentando diagnóstico sobre o estado da pobreza no mundo e diretrizes para a definição de programas e projetos visando à sua minoração. Os termos colocados para conduzir o desenvolvimento, articulado com políticas de minoração da pobreza, vão também orientar as redefinições na cooperação internacional para o desenvolvimento. Os princípios básicos nessa noção de desenvolvimento são: investir no ser humano, proporcionar ambiente favorável ao empreendedorismo, integrar as economias nacionais com a dinâmica mundial e garantir a estabilidade macroeconômica. (WORLD BANK, 1991, p. 1)

A interação entre governos e mercados é o arranjo institucional central para a condução do desenvolvimento. Nesse início dos anos 1990, o papel a ser desempenhado pelo Estado é reconsiderado, não no sentido de retomada do seu desempenho, como é traçado pelo modelo desenvolvimentista, mas já tomando alguma distância do Estado minimalista tal como foi definido nos anos 1980. Reafirma o papel dos mercados para organizar a produção e distribuição de bens e serviços, mas considera que os mercados não funcionam no vácuo – necessitam da estrutura jurídica e normativa que somente os governos podem oferecer. (WORLD BANK, 1991, p. 1) Embora essa nova formulação seja distinta da que vigorou nos anos 1980, a primazia na condução do desenvolvimento continua sendo do mercado, pois o Estado secunda-o, oferecendo condições para que aquele possa atuar mais eficazmente.

As dificuldades de reerguer as economias desmembradas do bloco soviético, a crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos e a desagregação de Estados em países da periferia, exigindo ações de emergência, levam o Banco a aprofundar a discussão sobre o papel das instituições. A partir da segunda metade da década de 1990, o discurso institucional apresenta nuances que já anunciavam alguma inflexão, na direção de fortalecer as instituições. Os relatórios sobre o desenvolvimento mundial correspondentes a 1997, sob o título *O Estado num Mundo em Transformação*, e o relativo ao ano de 2001, que desenvolve o tema *Instituições para os Mercados*, voltam ao tema para afirmar a necessidade de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados.

A orientação para os governos é que eles deveriam ajustar suas funções à capacidade, de forma a se tornarem mais eficientes e capazes de estabelecer bons fundamentose ofertar apenas serviços básicos. É recomendando também que o Estado atue em parceria com o poder judiciário e o legsilativo para promover reformas liberalizantes que venham conceber e implementar novos modos de regulação.

A última recomendação é a aproximação entre o Estado e o público: "Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas." (WORLD BANK, 1991, p. 11)

Para respaldar os mercados, as instituições devem contribuir para alargar as oportunidades de mercado, observando os custos de transação, decorrentes da falta de informação adequada e dos problemas de definição e respeito aos direitos de propriedade. (WORLD BANK, 1991, p. 3)

O ajuste institucional sob a ideia de boa governança propõe a adequação das instituições às exigências da conjuntura econômica e política. A boa governança deve garantir, segundo as diretrizes do Banco Mundial, o funcionamento de uma economia de mercado, em que os direitos de propriedade sejam estáveis, os contratos sejam cumpridos e que haja transparência das práticas institucionais. O Estado e o mercado são levados a praticar ações com vistas ao estabelecimento

de parcerias entre si, como também a atuar de forma capaz de estabelecer pactos com a sociedade civil. Esse enfoque orienta na direção de mudanças internas nas instituições e de emergência de novos arranjos interinstitucionais. Nos desdobramentos para a formulação de políticas, a ideia é que os mercados e os governos atuem como parceiros e, juntos, promovam o aprimoramento institucional para implementar reformas que venham a conceber e a conduzir novos modos de regulação e também estabelecer os limites decorrentes da explicitação dos conflitos.

Desde a década anterior, o tema pobreza vinha sendo introduzido em documentos de organizações internacionais e de governos nacionais, mas sem que fossem explicitadas políticas com vistas a lidar com essa questão de forma integrada, pois prevaleciam ações pontuais. Assim, depois de reconhecer que os programas de ajustes estruturais levaram ao aumento do número de pobres, o Banco Mundial recomenda que os governos não devem esperar a volta do crescimento econômico para que as diferenças deixem de existir. Em paralelo, deveriam os governos atuar na área social, com políticas estrategicamente orientadas de forma a seguir duas grandes diretrizes:

> [...] o meio mais eficiente de obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres tem sido a adoção de uma estratégia de dois elementos. O primeiro elemento dessa estratégia é a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres – o trabalho. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar. O primeiro componente cria oportunidades; o segundo capacita o pobre a tirar proveito das oportunidades. (WORLD BANK, 1990, p. 3)

Ressalta ainda

> [...] dois fatores importantíssimos que determinam a pobreza: o acesso a oportunidades de auferir renda e

> a capacidade de reação. Se as famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão de obra e se seus membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá. Se não existirem essas oportunidades e se o acesso aos serviços sociais for limitado, o padrão de vida será inaceitavelmente baixo. (WORLD BANK, 1990, p. 39)

A noção de desenvolvimento humano do PNUD completa a noção apresentada pelo Banco, e apresenta o seu conceito articulado por: equidade (igualdade de oportunidades para todas as pessoas na sociedade), caráter sustentável (de tais oportunidades, de uma geração para a próxima) e oportunidade e empoderamento (das pessoas, de modo que elas participem – e se beneficiem – do processo de desenvolvimento). (PNUD, 1992, p. 6) Sobressai dessa noção de desenvolvimento humano a ideia de igualdade de oportunidades, que proporcionaria o acesso dos indivíduos aos bens e serviços básicos compensatórios das deficiências individuais. Igualadas as oportunidades, os indivíduos estariam capacitados para competir no mercado com igualdade de condições.

A capacidade dos indivíduos é a segunda noção que compõe a ideia de desenvolvimento sustentável. As oportunidades equânimes na capacitação dos indivíduos permitem que eles adquiram melhores condições de colocação no mercado competitivo. A igualdade de oportunidades e a ampliação das capacidades constituem elementos-chave para que os indivíduos alcancem nível adequado de bem-estar, objetivo maior do desenvolvimento humano. O bem-estar seria uma situação que os indivíduos podem alcançar a partir de sua inserção no mercado e no consumo de bens e serviços que satisfaçam às suas necessidades básicas.

Nessa noção de bem-estar não está em questão a desigualdade. As desigualdades de renda e de riqueza são tomadas como um dado posto pela realidade. Cabe ao pobre, na condição de consumidor, ade-

quar o seu padrão de consumo, em quantidade e em qualidade, aos produtos básicos ofertados.

A escassez de recursos, sobretudo nos países periféricos, segundo o PNUD, recomenda que as políticas sociais nesses espaços sejam orientadas a partir da eleição de grupos-alvo, aos quais deveriam ser providos serviços sociais básicos – educação, saúde, nutrição, saneamento básico – de modo a suprir suas carências. O preenchimento dessas carências teria como objetivo, por um lado, a ampliação das capacidades dos indivíduos, igualando-os com vistas à competição no mercado e, por outro, seria um meio para elevar a eficácia dos recursos escassos.

A eficácia e a eficiência das políticas são avaliadas a partir do objetivo de diminuir a pobreza, de tal maneira que se tornem eficazes as políticas, os programas e projetos que a minimizem efetivamente, e eficientes os que conseguemfazê-lo com custos mais baixos.

Esse objetivo só pode ser alcançado de modo eficiente por meio da concentração (focalização), isto é, de programas e projetos que, na verdade, venham a beneficiar os pobres, com um mínimo de escoamento para outros grupos populacionais. A concentração supõe seletividade, meio pelo qual costumam ser mais eficientes os mecanismos de seletividade territorial e de autosseletividade. (PNUD, 1992, p. 174)

A eleição de grupos-alvo orienta, metodologicamente, no sentido de que a pobreza possa ser medida de maneira absoluta e de maneira relativa. A pobreza absoluta seria a que engloba o indivíduo ou o grupo familiar cuja renda é apenas suficiente para adquirir uma cesta de bens e serviços que o ser humano requer como mínimo para sobreviver. Já a pobreza relativa seria constituída pelos indivíduos cujo nível de renda está abaixo da metade do rendimento mediano de outros grupos de indivíduos ou de outra sociedade.

A noção de pobreza absoluta comporta a demarcação de linha de indigência e linha de pobreza. A pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou do grupo familiar. Os indivíduos ou grupos familiares abaixo dessa linha são classificados entre os que vivem em situação de pobreza extre-

ma. (WORLD BANK, 1990). Para os indivíduos que vivem em estado de pobreza absoluta, são prescritos programas de transferências de renda – distribuição de alimentos, programas de bolsas para fins diversos, entre outros – que os ajudem a ultrapassar essa fronteira. Já para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado. Para atender a esses pobres, cabe aos governos nacionais traçar políticas que visem ao seu ingresso nos mercados de terras e de crédito, ativos capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza.

Sem explicitar as raízes da pobreza, vai sendo expressa uma agenda social na qual a questão do trabalho vai sendo progressivamente excluída. A agenda social, a partir de então, passa a ser orientada pela noção de pobreza, expressa como uma "nova pobreza", a ser enfrentada por meio da eleição de grupos-alvo, atendidos por políticas focalizadas que visem, em primeiro lugar, ao atendimento das necessidades básicas.

Compõe ainda essa noção de desenvolvimento a reconfiguração territorial como base para definir e implementar políticas sociais. Constata-se forte interferência das organizações internacionais na intervenção social, antes tida como de responsabilidade de entes nacionais, seja a partir de questões prioritárias, seja por meio de concessão de recursos financeiros específicos para aplicação em projetos socais e na ascensão do local como espaço privilegiado para execução de políticas sociais.

O consenso será o caminho recomendando para introduzir reformas destinadas a reduzir a pobreza e evitar confrontos entre pobres e não pobres. Embora muitas medidas econômicas tragam benefícios aos ricos à custa dos pobres, outras vinculam o destino de um dos grupos ao destino do outro, podendo ser apoiadas por coalizões que transcendem a linha divisória entre os que são pobres e os que não são. (WORLD BANK, 1990, p. 53)

As políticas que ajudam os pobres, mas impõem ônus aos não pobres, encontrarão resistência, quer aumentem a renda nacional,

quer não. Os não pobres são geralmente poderosos, e exercem forte influência na política. Dar mais voz aos pobres na tomada de decisões locais e nacionais ajudaria a restabelecer o equilíbrio. Mas, como o poder político tende a refletir o poder econômico, é importante traçar políticas para reduzir a pobreza que recebam o apoio dos nãopobres, ou, pelo menos, não provoquem sua resistência ativa. (WORLD BANK, 1990, p. 54).

Na impossibilidade de constituir arranjos políticos que harmonizem os interesses entre pobres e não pobres, para evitar a resistência desses últimos, a proposição é adotar "[...] políticas com o menor ônus possível para maioria." (WORLD BANK, 1990, p. 55).

A criação de organizações para planejar e implementar a cooperação internacional

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é instituída por extensa rede de organizações que abarca as governamentais de bases nacionais, as internacionais intergovernamentais e as não governamentais com origem em iniciativas de igrejas, empresas e cidadãos envolvidos com as temáticas do desenvolvimento. Essas organizações operam a partir de motivações específicas e iniciativas próprias,ou em parcerias com esferas governamentais, seja na concepção ou implementação de programas, seja como fonte de recursos financeiros.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada em 1961, quando da dissolução da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), historicamente é a entidade responsável pela coordenação institucional do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID). No âmbito da OCDE, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)[10] é o ambiente de concertação entre as agências bilaterais e multilaterais, sendo responsável pela explicitação de conceitos, diretrizes políticas e de gestão que orientam a construção de agendas comuns. Anualmente, o CAD divulga as estatísticas que retratam a cooperação dos países membros. As definições seguintes (AYLLÓN PINO, 2013; IGLESIA-CARUNCHO, 2005; MILANI, 2013; OCDE, 2008, 2011) permitem entender os tipos

de transferências que fazem parte da cooperação internacional ao desenvolvimento, como também as modalidades de acordo com as organizações envolvidas e o tipo de relação entre doadores e receptores da ajuda.

- Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) –Tranferência de recursos de origem pública, efetuada diretamente por agências estatais ou via organizações interestatais internacionais e organizações não governamentais a países de menor desenvolvimento. Para ser classificada como AOD as transferências precisam: (a) ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países receptores; (b) concessionalidade (doação) mínima de 25% (e de 50% para "países de menor desenvolvimento", avaliados pela medida de nível de renda). São classificadas como AOD não apenas transferências financeiras como também a cooperação técnica.
- Ajuda humanitária – Doações de medicamentos, alimentos etc., em momentos de catástrofes, e perdão de dívidas concedidas a países muito pobres, são também contabilizados como AOD. Não compõem o rol da AOD a ajuda com propósitos militares, operações de paz comandadas pela ONU, gastos comprogramas de combate ao terrorismo e aplicações não pacíficas de energia nuclear, gastos com programas sociais e culturais de natureza pontual oupromotores da cultura do país doador.
- Cooperação multilateral – Praticada por organizações e fundos multilaterais constituídos com recursos aportados por várias fontes, sem que seja explicitado, especificamente, cada doador. A Organização das Nações Unidas (ONU), com seu leque de agências especializadas, e a União Europeia, cujos fundos têm origem nos estados membros, são exemplos de organizações multilaterais que atuam no âmbito da CID.
- Cooperação bilateral – Corresponde à modalidade praticada pelos países doadores, que repassam recursos públicos ou

por meio de suas agências e bancos oficiais, ouvia instituições e organizações de sua sociedade civil. Essa forma de cooperação pode ser executada por entidades distintas, por um ministério ou agência especializada que cuida da cooperação do seu país, por entes estatais territoriais que não a União, a exemplo da cooperação praticada por unidades federativas e municípios, e por Organizações não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD).

- Cooperação triangular – Cooperação técnica que busca acomplementaridade de recursos – capital e tecnologias –, ofertada a partir de acordo entre três países: um país desenvolvido, detendor de recursos financeiros, um país em desenvolvimento, detentor de tecnologia, e um país de menor desenvolvimento, receptor da cooperação.
- Ajuda não oficial ao desenvolvimento – Transferências de recursos realizadas por ONGD, igrejas e fundações empresariais e partidárias sem fins lucrativos, entre outras. Embora essa modalidade de cooperação não seja regulada diretamente pela OCDE, os aportes realizados por entes governamentais aorganizações dessa natureza, para fins de cooperação com países em desenvolvimento, são contabilizados como AOD do país ou organização que concedeu o recurso. Essa modalidade de cooperação vem sendo incentivada pelos Foros de Alto Nível, patrocinados pela OCDE para redefinir a agenda dacooperação para o desenvolvimento, realizados a partir dos anos 2000, como será visto em seguida.

No decorrer dos anos 1960, a institucionalização da cooperação internacional foi marcada por iniciativas no âmbito dos estados nacionais pela criação de organizações com missão específica de planejar e implementar programas cooperativos de seus respectivos países. Mesmo os países que optam por não constituir organização com essa finalidade, eles criam departamentos especializados no âmbito de um

ministério, em geral no das relações exteriores. São exemplos de agências bilaterais criadas nos anos 1960: Agência de Cooperação Internacional Estadunidense – USAID (1961); Ministério Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (1961);[11] Fundo de Cooperação Econômica Transoceânica do Japão (1961);[12] Ministério da Cooperação Internacional da França (1961); Oficina para a Cooperação para o Desenvolvimento da Bélgica (1962); Secretariado para a Cooperação para o Desenvolvimento da Dinamarca (1962); Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (1962); Agência Sueca para a Ajuda Internacional (1962); Ministério de Desenvolvimento Transoceânico do Reino Unido (1964); Agência Canadense de Desenvolvimeto Internacional (1968). (PESSINA, 2012). Essas agências desempenham destacado papel na política externa de seus respectivos países, sendo instrumentos para alinhamentos ideológicos e convergências políticas. Já se destacou, neste texto, como a *foreignaid* se constituiu em mecanismo-chave para a política externa americana durante a Guerra Fria.

O ordenamento internacional resultante da segunda Guerra Mundial tem, na emergência de organizações interestatais internacionais, uma de suas marcas distintivas. As organizações que surgem em Bretton Woods – Banco Mundial e FMI – e a ONU, criada na Conferência de São Francisco em 1945, assim como um conjunto de novas organizações, a exemplo dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, ocupam lugar relevante na institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento. Agências da ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), para citar apenas as mais conhecidas, e programas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) são de considerável importância na definição de agendas e na definição de diretrizes para a governança da CID.

A atuação do Banco Mundial, em seus traços mais característicos, não se confunde com as tranferências de recursos realizadas por meio dos programas da CID, (exceção para perdão de dívidas e conces-

sinalidades em empréstimos para países com muito baixo nível de renda). No período dos ajustes estruturais comandados pelo Banco e pelo FMI, especialmente no decorrer dos anos 1990, as condicionalidades colocadas por essas organizações eram tomadas em conta para o acesso a programas da CID. Dessa forma, essas organizações participam da governança da cooperação internacional.

É possível observar que, ao longo da história, essas organizações vão se diferenciando e redefinindo seus lugares no âmbito da CID, com as multilaterais mais dedicadas a coordenar programas, enquanto as agências bilaterais cuidam dos projetos. (MILANI, 2014) O fim da Guerra Fria e o relativo descrédito em ações coordenadas por agências multilaterais abrem espaço para acordos bilaterais. As organizações multilaterais e bilaterais são centrais para a compreensão das articulações e concertações que constituem a institucionalidade da CID.[13]

Completam a arquitetura institucional da cooperação internacional as organizações não governamentais. Nesse conjunto, uma miríade de organizações são candidatas a se abrigaram sob a rubrica não governamental. Organizações dessa natureza não são estrangeiras aos ambientes governamentais nacionais ou internacionais, pois a Carta da ONU, em seu artigo 71, já previa que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) poderia, por meio de um comitê consultivo, estabelecer relações com ONGs em temas de suas competências.

Mas foi a partir dos anos 1970, no contexto da crise do sistema regulatório, que as ONGs passaram a ser convidadas pelas organizações multilaterais e bilaterais para participarem de foros nos quais a temática social era o centro. Os anos 1990, já na busca de novos arranjos institucionais de regulação da SCID, marcam uma nova fase da relação entre agentes públicos e privados com maior presença de entes não governamentais, (fundações empresariais sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, ONGD). A partir desse momento, as reuniões, encontros e eventos conjuntos, anteriormente realizados eventualmente, tornaram-se frequentes.

A presença de entes não governamentais passa a ser uma constante nas Conferências realizadas sob os auspícios da ONU na década de 1990. Das ONGD e entidades filantrópicas são esperadas contribuições para formular o discurso da agenda social e a reafirmação de que é possível implementar projetos com baixos custos. Repetidamente, era reafirmado que a SCID precisava ser imbuída dos valores da eficácia e eficiência das empresas, e que fundações empresariais seriam guardiãs. O vago chamamento do então secretário da ONU, Boutros Boutros-Ghali, na Rio-92, para que as empresas integrassem ações cooperantes em torno do desenvolvimento, encontra formulação mais orgânica em Davos, no Foro Econômico Mundial em 1999, quando Kofi Annan propôs o *Global Compact*. (ARAGÃO, 2014)

Em processo de legitimação recíproca, entes governamentais e não governamentais incentivaram as parcerias público-privadas, mesmo que os interesses e as agendas específicas não fossem, em seu todo, convergentes. As noções de eficiência e eficácia guiam a ideia da boa *governance*.

Agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir dos anos 1970

A crise do modelo de desenvolvimento inicada nos primeiros anos da década de 1970 repercute na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento de forma a propor consensos entre organizações públicas e privadas. As ideias de eficiência e eficácia aparecem como valor chave a ser perseguido pelas organizações cooperantes. Também passa a ser recomendado que o financiamento da cooperação internacional, anteriormente ancorado em recursos públicos, passe a buscar fontes privadas. Este item, com base nos documentos resultantes dos foros organizados pela OCDE, busca reconstuir a evolução que resulta na agenda atual.

A busca do consenso articulado a partir das ideias de eficiência, eficácia e parcerias público-privadas

Na segunda metade dos anos 1960, em meio a muitas interrogações sobre a continuidade do crescimento das economias dos países desenvolvidos e das desigualdades entre países ricos e pobres, foram reavaliadas as trajetórias de desenvolvimento e da cooperação internacional. Em 1968, o recém-empossado presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, recomendava avaliar a trajetória do desenvolvimento mundial. Para isso, encomenda a Lester B. Pearson a elaboração de um estudo que resultou no *Parners Development*, mais conhecido como *Informe Pearson*.

Depois de apreciações gerais sobre o desenvolvimento nas décadas seguintes à Segunda Guerra, o documento recomenda a modernização da agricultura, a continuidade da industrialização nos países em desenvolvimento, a abertura da economia desses países aos investimentos externos e o aumento das exportações. Tece críticas ao modelo de industrialização pela via da substituição de importações, orienta para a consolidação de uma economia global de livre mercado, com a expansão das empresas multinacionais e a eliminação dos obstáculos à presença de capitais externos nos mercados periféricos. (PEARSON, 1973)

Essas recomendações também vão orientar a cooperação para desenvolvimento. A análise sobre a diminuição da pobreza deixa de estar associada a questões estruturais. O enfoque que orientará as políticas focalizadas nas décadas seguintes recomenda que os programas de ajuda internacional sejam dirigidos para atender às necessidades básicas, como já registrado neste texto. Recomenda, ainda, revisão da meta de aplicação de 1% do PND dos países ricos aos programas de cooperação com os países pobres, por considerá-la difícil de ser atendida pela maioria dos países, orientando que os países ricos deveriam, até 1975, elevar o percentual de ajuda a 0,7% do PNB. (PEARSON, 1970, p. 12). Essa recomendação foi aceita, embora, ainda hoje, para a maioria dos países, continue como uma meta a ser atingida. Seguindo, o *Informe Pearson* dirige-se ao Banco Mundial e à ONU, para propor

que, por meio da Organização Mundial da Saúde, implementem um programa de mobilização internacional de controle da natalidade. Essa recomendação será parte da agenda da cooperação no decorrer das décadas seguintes.

Segundo leitura de Cox (1973, p. 232), a cooperação internacional, a partir desse *Informe*,

> [...] deve dirigir-se à criação das condições propícias para a expansão da economia global. A ajuda oficial complementaria o investimento privado [...]. A ajuda operaria também como um incentivo para que os governos dos países pobres adotassem políticas compatíveis com uma estratégia de crescimento através de investimento estrangeiro, um incentivo que se faria efetivo mediante uma vigilância multilateral administrada e controlada pelo Banco Mundial e FMI.[14]

Com o propósito de averiguar a efetividade da assistência ao desenvolvimento em programas da ONU, o PNUD, em 1969, lança o *Study of the capacity of the United Nation Development System (Jackson Report)*, elaborado por Robert Gillman Allen Jackson. Com objetivo mais restrito, ele apresenta um diagnóstico pouco animador quanto à concorrência entre projetos no interior das agências da ONU e a ineficiente gerência desses projetos. Ressalta que, em decorrência de problemas gerenciais, 20% do total de recursos destinados à cooperação internacional resultam em perdas. Recomenda, especialmente, que os programas se alinhem aos "imperativos nacionais", como "agregados das metas nacionais" e se promova melhoria da eficiência na administração. Em seguida, passa a defender a aproximação da ONU com o Banco Mundial e o fortalecimento da burocracia encarregada da administração da cooperação internacional, a partir da montagem de uma "tecnoestrutura" que colha e sistematize informações detalhadas para subsidiar a elaboração e o monitoramento dos programas. (PNUD, 2009)

Ambos os informes apontam para inflexões no modelo de desenvolvimento e na cooperação internacional, seja no caso do *Informe*

Pearson, que recomenda a abertura dos mercados dos países subdesenvolvidos e passa a indicar o caminho para a construção de uma economia global, seja no *Informe Jackson* quando recomenda que a cooperação passe a ser observada sob as lentes da eficiência e da eficácia. Não se pode perder de vista a conjuntura econômica e política em que foram produzidos esses documentos. A crise econômica, que se revelou para o mundo de forma mais explícita a partir dos anos 1970, já dava sinais de sua gravidade nos países centrais do capitalismo desde os últimos anos da década anterior, manifestando-se na queda da produtividade, no aumento da taxa de inflação, entre outros problemas. A regulação econômica acordada em Bretton Woods já não respondia satisfatoriamente às demandas que o momento exigia.

O alinhamento político pactuado entre as nações, no imediato pós-Segunda Guerra, se reconfigurava e passava a reclamar uma nova Ordem Econômica Internacional. Em 20 anos, a contar do final da Segunda Guerra, mais de sessenta países foram constituídos com a desarticulação do sistema colonial e passaram a compor um sistema interestatal, demandando atenção especial no contexto das disputas comandadas pela Guerra Fria. Nesse contexto, em 1964, teve lugar a inauguração da United Nations Conference on Trade Development (UNCTAD) e, na década seguinte, em 1974, surgiu a articulação "Grupo dos 77", ambos configurados como grupos de pressão no interior da ONU. É como resultado da ação desse Grupo que a ONU aprovou a Declaração por uma Nova Ordem Internacional. (ARAGÃO, 2014)

A ONU, nessa conjuntura, tornava-se um espaço de disputas entre países comandados por governos que postulavam a Nova Ordem, de um lado, e países cujos governos já realizavam proposições a partir da doutrina neoliberal, por outro. Em meio a muitas controvérsias nos anos 1980, com o cenário da crise avançado, o G-77 perde força e sua coesão é substituída por posições pragmáticas, com cada país buscando melhor defender-se frente àcrise. A ênfase no enfrentamento da crise econômica – que, a partir de princípios liberalizantes, resulta nas proposições de ajustes estruturais gestados no Banco Mundial – esvazia, em certa medida, a arena política da ONU.

A difusão do discurso neoliberal firma as ideias de desregulamentação, privatização e concorrência, bem como os valores do individualismo. A ONU, nesse contexto, é, em grande medida, criticada, esvaziada e confrontada com as posições originadas nas organizações de Bretton Woods. Só a partir da década seguinte, já alinhada com a agenda de desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial, a ONU volta a ocupar lugar protagônico. As coordenações de Boutros Boutros Ghali (1992-2007) e de Kofi Annan (1997-2007) são lembradas como condutoras da agenda liberal na entidade. As Conferências que marcaram essa década constituíram espaços de convergência de agendas orientadoras da proposta de desenvolvimento. Durante os anos 1990, foram realizadas as seguintes Conferências: Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Direitos Humanos (Viena, 1992); População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Mulher e Gênero (Pequim, 1995); e Estabelecimentos Humanos (Istambul, 1996). Esse ciclo foi completado com a Conferência realizada em Durban, em 2001, articulada em torno do tema: contra o racismo, discriminação, xenofobia e intolerância.

Primordialmente de natureza intergovernamental, as Conferências, nesse ciclo, foram marcadas pela presença de ONGs, agências internacionais de cooperação não governamentais e fundações empresariais, nos denominados Foros Paralelos, realizados concomitantemente com as Conferências oficiais. Por essa época, foram cunhadas as expressões diplomacia não governamental, parceria público-privada e responsabilidade social empresarial, que põem em evidência a possibilidade de consensos entre governos e entes não governamentais para formular e implementar agendas de desenvolvimento. Vale observar que as temáticas que articulam as Conferências têm como centro temas relacionados com direitos sociais, em uma conjuntura marcada pelos questionamentos aos princípios universalizantes característicos do *Welfare State*.

A busca de consenso para o financiamento e a gestão da cooperação internacional

A Conferência Mundial sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada março de 2002, em Monterrey (México), inaugura a temporada de uma série de eventos que têm o financiamento e a gestão da AOD, para atender às metas definidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Com base nas Conferências realizadas na década anterior, a ONU lançou, em 2000, oito objetivos programáticos assumidos por 191 países, a serem cumpridos em 15 anos: 1. Erradicar a pobreza e a fome; 2. Garantir o acesso ao ensino fundamentala todos; 3. Promover a igualdade de gênero e empoderar a mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Reduzir a mortalidade materna; 6. Combater a Aids, a malária e outras doenças graves; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

O chamamento aos países para aumentarem suas contribuições financeiras (AOD), de modo a permitir o atendimento das metas colocadas pelos ODM, foi um dos pontos centrais da Conferência. As estatísticas apontavam para a diminuição das contribuições dos países membros do CAD, que caíram para um montante em torno de 0,22% do PIB desses países, em 2000. A média anterior oscilava entre 0,30% e 0,33%. (ONU, 2002) Além desse apelo, no âmbito dos países membros da ONU, o documento final da Conferência se referiaà renovação das fontes de financiamento, a novas parcerias e harmonização de procedimentos. (ONU, 2002)

O texto seguinte traduz o espírito da Conferência nessa direção:

> [...] as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, inclusive as estabelecidas na Declaração do Milênio, requerem uma nova aliança entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Comprometemo-nos a adotar políticas racionais, promover uma boa gestão publica em todos os níveis e respeitar o estado de direito. Também nos comprometemos a mobilizar nossos recursos internos, atrair correntes fi-

> nanceiras internacionais, fomenter o comércio internacional como motor do desenvolvimento, incrementar a cooperação financeira e técnica internacional em prol do desenvolvimento, promover um financiamento sustentável da dívida, adotar os sistemas monetários, financeiros e comerciais internacionais. (ONU, 2002, p. 4)

Na sequência, a OCDE promoveu uma série de reuniões, os Foros de Alto Nível, para acordar sobre os meios de viabilizar o cumprimento das metas até 2015. Com esse objetivo, foram realizados quatro encontros: Foro de Roma sobre a Harmonização (Roma, 2003); Foro de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (Paris, 2005); Foro sobre a Eficiência e a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (Acra, 2008); Foro sobre a Eficiência e a Eficácia da Ajuda (Busan, 2011).

A Conferência de Roma, segundo o documento final assinado por todos os participantes, teve como principal objetivo:

> [...] harmonizar as políticas, procedimentos, e práticas operacionais das nossas instituições com as dos sistemas vigentes nos países parceiros de forma a melhorar a eficácia da assistência ao desenvolvimento e, dessa maneira, contribuir para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). (OCDE, 2003, p. 1)

A harmonização com o objetivo de melhorar a eficácia esta orientada para a racionalização dos trâmites burocráticos, com a simplificação dos procedimentos entre doadores e receptores da ajuda (rever o grande número de requisitos exigidos pelos países doadores, processos de preparação dos documentos, prestação de contas). É recomendada a diminuição do número de missões ao país receptor por parte dos doadores. Esses procedimentos têm gerado "[...] custos de transação improdutivos e têm limitado o crescimento das capacidades dos países parceiros." (OCDE, 2003, p. 3)

Orienta que sejam perseguidas as boas práticas apontadas "[...] pelos grupos técnicos do CAD/*task* force da OCDE, e pelos Bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs)". É recomendado também

o envolvimento com a "[...]sociedade civil incluindo o sector privado." (OCDE, 2003, p. 3) O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris seguiu recomendação adotada em Roma, na direção de indicar os melhores procedimentos para a gestão centrada em resultados:

> Neste Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, seguimos a orientação da Declaração adotada em Roma (fevereiro de 2003), no Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização, bem como os princípios fundamentais propostos durante a Mesa Redonda de Marrakech (fevereiro de 2004) sobre a gestão centrada nos resultados em matéria de desenvolvimento [...], porque acreditamos que eles aumentarão os efeitos da ajuda na redução da pobreza e das desigualdades, incrementando o crescimento, o desenvolvimento das capacidades e a aceleração da realização dos ODM. (OCDE, 2005, p. 1)

Orientações que apareceram de forma difusa na Declaração de Roma são especificadas em Paris, a partir dos seguintes compromissos: 1. Apropriação: cabe aos países parceiros a liderança sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e a coordenação das ações em prol do desenvolvimento; 2. Alinhamento: os países doadores devem apoiar as estratégias nacionais de desenvolvimento, assim como os procedimentos; 3. Harmonização: os doadores devem proceder de maneira harmonizada, transparente e coletivamente eficaz; 4. Gestão centrada em resultados: aprimorar a tomada de decisões e gerir os recursos centrada nos resultados; 5. Responsabilidade mutual: os países parceiros – doadores e receptores da ajuda – são responsáveis pelos resultados obtidos no desenvolvimento. (OCDE, 2005, p. 3) Para cada um desses compromissos foram definidos indicadores quantitativos que permitissem averiguar os progressos até 2010.

Recomenda-se também: 1. Monitoramento: avalição periódica dos progressos na implementação dos compromissos acordados sobre a eficácia da ajuda; 2. Alinhamento: os países doadores devem se alinhar com as estratégias dos países parceiros; 3. Complementaridade:

atentar para a excessiva fragmentação da ajuda em nível global, nacional ou setorial, o que diminui sua eficácia. Conclui que uma abordagem pragmática de divisão de trabalho e partilha de tarefas permite reforçar a complementaridade e pode reduzir os custos de transação. (OCDE, 2005, p. 6)

O Foro de Acra e o Foro de Busan, realizados em conjuntura marcada pela crise de 2008, mantêm as orientações de Roma e de Paris, mas ampliam o discurso para incorporar outros temas. Perpassa os documentos o reconhecimento de que os ODM não seriam alcançados até 2015 e eles passam a incorporar outros temas como coorrupção, clima e ampliação das parcerias com a sociedade civil, no sentido de responsabilidades compartilhadas, na agenda da cooperação para o desenvolvimento.

A *Declaração de Acra* é enfática em defender parcerias com organizações da sociedade civil: "Construir Parcerias de Desenvolvimento mais eficazes e inclusivas". Refere-se à necessidade de estabelecer compromissos com organizações da sociedade civil:

> Aprofundaremos o nosso compromisso com as OSC, enquanto atores de desenvolvimento a título próprio, cujos esforços complementam os dos governos e do setor privado. Partilhamos um interesse em garantir que os contributos das OSC para o desenvolvimento atinjam o seu pleno potencial. Com este objetivo:
>
> a) Convidamos as OSC a refletir sobre o modo como podem aplicar os princípios de Paris sobre eficácia da ajuda, de um ponto de vista das OSC.
>
> b) Acolhemos com agrado as propostas das OSC para nos empenharmos conjuntamente num processo envolvendo múltiplos intervenientes, liderado pelas OSC, que promova a eficácia das OSC no desenvolvimento. Como parte desse processo, procuraremos: i) melhorar a coordenação dos esforços das OSC com programas governamentais, ii) incrementar a responsabilização com vista a resultados das OSC, e iii) melhorar a informação sobre as atividades das OSC.

> c) Trabalharemos com as OSC de modo a criar um ambiente favorável, que potencie as suas contribuições para o desenvolvimento. (OCDE, 2008, art. 20, p. 6)

A *Declaração de Busan* está estruturada a partir dos seguintes eixos temáticos: 1. Negociando a mudança; 2. Inclusão de novos atores com base em princípios compartilhados e compromissos diferenciados; 3. Melhorando a qualidade e a eficácia da cooperação para o desenvolvimento; 4. Cooperação transparente e responsável; 5. Promoção do desenvolvimento sustentável em situações de conflito e fragilidade; 6. Alianças para fortalecer a resilência e reduzir as vulnerabilidades diante da adversidade; 7. Da ajuda eficaz para um desenvolvimento eficaz; 8. Cooperação Sul–Sul e triangular com vistas ao desenvolvimento sustentável; 9. Setor privado e o desenvolvimento; 10. Financiamento relacionado comas mudanças climáticas; 11. Combatendo a corrupção e os fluxos ilícitos; 12. Financiamento relacionado com as mudanças climáticas; 13. O futuro: alianças para avançar.

Além da inclusão de novos temas, a Declaração de Busan salienta a busca de novas parcerias, referindo-se à OSC de uma maneira geral, mas destacando a inclusão do setor privado empresarial. Os Países de Renda Média (PRM) são também convocados para, em esforços compartilhados, reforçar sua atuação no âmbito da Cooperação Sul–Sul e cooperação técnica triangular. A seguinte passagem do documento é esclarecedora:

> Um crescente número de atores – incluindo países de renda média, sócios da cooperação Sul–Sul e cooperação triangular e organizações da sociedade civil – têm se unido a outros atores, para forjar uma agenda mais includente de Paris e Acra, sob princípios comuns, porém respeitando a diversidade de seus compromissos (OCDE, 2010, p. 4)

Conclusões

Este texto buscou recuperar a trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento, visando, em primeiro lugar, a

comprendê-la como parte de estratégias geopolíticas que objetivam minimizar conflitos entre nações desigualmente desenvolvidas e hierarquicamente posicionadas. Concebida no imediato pós-Segunda Guerra nos Estados Unidos, ela constrói um discurso entretecido por noções econômicas (desenvolvimento e subdesenvolvimento), políticas (liberdade, democracia, paz) e humanitárias, o que será assumido pelos governos de países integrantes da ordem mundial definida pelas disputas entre potências no contexto de desmonte do sistema colonial e da Guerra Fria. A extensão de seus programas de assitência técnica às áreas subdesenvolvidas passa a ser demandada pelos países e regiões menos desenvolvidas.

Incorporada à política externa dos países desenvolvidos, a cooperação internacional se concretiza por meio de organizações multilaterais, bilaterais e organizações não governamentais, constituindo uma complexa rede de interrelações. Ela foi comandada, até os anos 1970, principalmente, por entes governamentais que eventualmente se articulavam com organizações não estatais. A partir desse momento, são promovidas articulações cada vez mais orgânicas entre empresas, ONGD e governos. Em nome da eficiência e da eficácia na implementação de projetos, vão sendo abandonados o discurso e as práticas que visavam à conquista de direitos, para se privilegiarem ações puntuais e focalizadas em grupos de indivíduos e territórios específicos.

As conferências e foros promovidos por organizações interestatais internacionais, entre os anos 1990 e a primeira década deste século, redefinem a agenda de desenvolvimento e do seu sistema cooperativo internacional. De maneira mais ampla, as orientações se encaminham para a promoção de reformas no aparelho de Estado e nas organizações sociais não estatais, de forma a redefini-las não só internamente, como também nas suas interações. O objetivo é consolidar uma institucionalidade que não só complete o cumprimento da agenda definida pelos planos de reformas estruturais, como harmonize interesses e promova os princípios liberais como bases para a retomada do crescimento e do desenvolvimento.

A configuração de ambientes caracterizados como de participação e interação entre empresas, organizações não governamentais e movimentos sociais, onde o Estado é apresentado como um parceiro a mais, é cultivada como forma de garantir a cooperação e firmar compromissos que, se não resultam de imediato, num novo modelo de desenvolvimento, devem contribuir para evitar a explicitação do temido conflito em momentos de crise do capital.

Referências

ARAGÃO, D. M. C. Desvio ao deserto neoliberal: a ONU, sua agenda de desenvolvimento e o caso da responsabilidade das corporações transnacionais. In: KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional*: relações de poder e política dos Estados. Salvador: Edufba, 2014. p. 77-93.

AYLLÓN PINO, B. *A Cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1845).

ATTAR, F. *Dictionnaire des relations Internacionales de 1954 à nos jours*. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

AZEVEDO, C. *Em nome da América*: os corpos de paz no Brasil. São Paulo: Alameda, 2007.

BIEL, R. *El nuevo imperialismo*. México: Siglo Veintiuno, 2007.

BLOCK, F. L. *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

COX, R. W. Los Informes Pearson y Jackson: una análisis deologico de las doctrinas de asistência al desarrollo. *Revista Foro Internacional*, México, v. 13, n. 5 (51), p. 4311-326, jan/mar. 1973.

ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo*: construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Editorial Norma, 1998.

ESCUDEIRO, L. Cooperação Internacional como (Re)existência em Cuba. 2016. 205 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

HAYTER, T. *Aid as imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

IGLESIA-CARUNCHO, M. *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, 2005.

KRAYCHETE, E. S. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 415-430, set./dez. 2006.

KRAYCHETE, E. S. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 251-267, maio/ago. 2012.

LANCASTER, C. *Foreign aid*: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

MÉSZAROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Editorial Boitempo, 2004.

MILANI, C. R. S. Organizações multilaterais de desenvolvimento. In. SOUZA, A. de M. *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014.

MORAES, R. C. de. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Comité de Ayuda al Desarrollo. Fundaciones filantrópicas y cooperación al desarrollo*. Paris, 2004.

OCDE. Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento*: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua. Paris, 2005. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403>.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. Busan partnership for effective development cooperation fourth high level. In: FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 2011, Busan, Republic of Korea, 2011a. Disponível em: <www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>. Acesso em: 1 abr. 2016.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. Thematic Session on Public-Private Co-operation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth, Fourth High-Level. FORUM ON AID EFFECTIVENESS. Busan, Republic of Korea- BEXCO, 2011b. Disponivel em: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/oecd/49482111.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2016.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París,*

Fase 2, Copenhague, Mayo 2011c. Disponível em: <www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>. Acesso em: 3 abr. 2016.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Agenda para a Acção de Accra, 2008. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2008, Accra, Gana. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060>.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Declaração Foro de Roma*. Disponível em: <www.ocde.org>. Acesso em: 4 jun. 2016.

PEARSON, L. B. El desarrollo empresa común: una nueva estrategia global. *El Correo*, Paris, Ano XXIII, p. 4-9, Feb. 1970.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Study of the capacity of the United Nation Development System*, 1969. Disponível em: <www.pnud.org>. Acesso em: 15 abr. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <www.pnud.org>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2004. Disponível em: <www.pnud.org>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Comisión sobre el sector privado y el desarrollo. El impulso del empresariado*: el potencial de las empresas al servicio de los pobres. Nueva York: ONU, 2004.

RIST, G. *El desarrollo*: historia de una creencia occidental. Madrid: Livros Cararata, 2002.

SAUNDERS, F. S. *Quem pagou a conta?* A guerra secreta da CIA contra a Cultura. Rio de Janeiro: Record, 2008.

VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. de P. (Org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica, 1889-1999. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WORLD BANK. *The World Bank Annual Report*. Wadhington D.C., 1990.

WORLD BANK. *The World Bank Annual Report*. Wadhington D.C., 1991.

WORLD BANK. *Aid Architecture*: an overview of the mais trends in official development assistence flows. Wadhington D.C., 2008.

Notas explicativas

1 Este capítulo traz resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto *A Reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produçãoo sociológica contemporânea* (Projeto Universal do CNPq - Edital n. 14, 2012), coordenada pela doutora Anete Brito Leal Ivo.

2 "[...] multilateralismo por un lado y una tolerancia *de facto*de ciertas relaciones neocoloniales bilaterales por otro."

3 "[...] propuso un gran programa de ayuda norteamericana para el financiamento de la continuación de un alto nivel de las exportaciones de los Estados Unidos."

4 Países participantes da Conferência de Bandung: Ásia (Afeganistão, Birmânia, Camboja, Ceilão, República Popular da China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, Vietnã do Sul, e Tailândia); Oriente Médio (Arábia Saudita, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, e Turquia); África (Costa do Ouro, atual Gana, Etiópia, Egito, Líbia, Libéria e Sudão).

5 "[...] afirmaba que los Estados Unidos intervendrían del lado de la libertad dondequiera que fuese necessário."

6 Paul Gray Hoffman foi, em seguida, diretor gerente do Fundo Especial das Nações Unidas (1959/1956) e primeiro administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1966-1972). Foi também diretor da Ford Fundation.

7 Después de los primeros años del Plan Marshall, los líderes de la mayoría de los países de Europa Occidental estaban dispuestos a adaptarse a la meta norteamericana de una economia mundial multilateral, a condición de que no fuesen demasiado elevado los costos internos de esta adaptación.

8 É fruto das negociações, no âmbito desse programa, a criação da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, composta de representantes americanos e brasileiros (1951-1953), voltada para detectar os gargalos que travavam o desenvolvimento do país. Os resultados dos estudos projetaram uma demanda de US$ 387 milhões para investimentos, especialmente em infraestrutura. Do total demandado, o Eximbank financiou apenas US$ 186 milhões, dentre os quais US$ 60 milhões foram destinados à empresa canadense Traction Light & Power Campany Ltda. (VIANNA, 1992, p. 133)

9 Este item está baseado nos artigos "Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial" e "O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional"., ambos de autora deste capítulo. (KRAYCHETE, 2006, 2012)

10 O CAD é composto pelos seguintes países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Eslovênia, Eslováquia, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido e a Comissão Europeia. São observadores permanentes o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

11 Em 1962, foi criado o Ministério para Cooperação Internacional. Em 1983, ao seu nome foi acrescentada a palavra Desenvolvimento.

12 Hoje, Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA, da sigla em inglês)

13 Excede os objetivos deste texto a análise da cooperação internacional dos países socialistas. Vale registrar, no entanto, que, sob a liderança da URSS, foi criado, em 1949, o Conselho de Ajuda Mútua Econômica (CAME), com a finalidade de promover e coordenar a cooperação entre os países integrantes do bloco socialista e outros com menor desenvolvimento econômico e social. Além da URSS, no momento da fundação, eram membros a República Democrática da Alemanha, Romênia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria e Polônia. Além desses países fundadores, foram se integrando: Albânia (mas se retira em 1968), Mongólia (1962), Cuba (participava como observador e se integra em 1972) e Vietnã (1977). (ESCUDEIRO, 2016, p. 114)

14 [...] deve dirigirse a la creación de las condiciones propicias para la expansión de la economía global. La ayuda oficial complementaría a inversión privada [...]. La ayuda operaria también como un inventivo para que los gobiernos de los países pobres adoptasen políticas compatibles con una estrategia de crecimiento a través de la inversión estranjera, un incentivo que se haría efectivo mediante una vigilância multilateral administrada y controlada por el Banco Mundial y el FMI.

SOBRE OS AUTORES

Anete B. L. Ivo

Socióloga. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e em Estudos de Sociedades Latino Americanas (Université de Paris III). É professora na Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e na Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, *fellow* do Comparative Research Programme on Poverty do International Social Science Council (2014-18) e pesquisadora do CNPq no Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades CRH-FFCH-UFBA. Foi titular da Cátedra Simon Bolivar da Universidade Paris III (2000) e professora convidada na Université de Paris XII (2006). Atuou como pesquisadora associada ao CREDAL (Centre de Recherche et Documentation sur l´Amerique Latine – associado ao CNRS, entre 1995 a 2010. É cofundadora do *Caderno CRH* e foi sua editora científica (1995-2012). É autora de livros e artigos em Sociologia publicados no Brasil e no exterior nas temáticas: Sociologia, modernização e desenvolvimento; desigualdades sociais e pobreza; espaço público e ação coletiva, destacando- se os livros: *Metamorfoses da questão democrática* (Buenos Aires: Clacso, 2001); *Viver por um fio* (São Paulo: Annablume, 2008) e o *Dicionário temático Desenvolvimento e Questão social*, em colaboração (Annablume, 2013).

E-mail: anetivo@hotmail.com

Any Brito Leal Ivo

Doutora e mestre em Arquitetura pelo Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora adjunta da Faculdade de Arquitetura nessa universidade. Integra a rede internacional de pesquisadores sobre cidades latino-americanas - a *Ciudamericana*. Foi vice-coordenadora da Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia – PPGAU/UFBA. À sua experiência acadêmica, soma-se sua atuação anterior em órgãos de planejamento como assessoratécnica da Secretaria

de Planejamento Urbano e sub gerente de Geoprocessamento na Fundação Mário Leal Ferreira - prefeitura municipal de Salvador (Bahia). Seus estudos e pesquisas contemplam as temáticas: cidades, cultura e mídia; megaeventos, política e direito à cidade com estudos publicados em artigos no Brasil e no exterior. Destaca-se recentemente a publicação do livro resultante de sua tese: *Para Além dos Jogos de Futebol. O processo de reestruturação das cidades para Copa de 2014 e a "marca Brasil"* (Edufba, 2015).

E-mail: anyivo@gemail.com

Cristiana Mercuri

Professora do curso de Serviço Social do Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia. Doutora em Ciências Sociais, área de concentração Sociologia, pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Ensino, Filosofia e História das Ciências pela Universidade Federal da Bahia e Universidade Estadual de Feira de Santana e Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador. Integra os Grupos de Pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento (UNB) e Pensamento social e realidade brasileira na América Latina do Centro de Estudos Octávio Ianni/Laboratório Integrado de Pesquisas (UERJ). Desde março de 2012 é coeditora científica da revista *Caderno CRH*, e atualmente pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) da FFCH-UFBA. É tutora da área de Serviço Social no Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Complexo Hospitalar Universitário Professor Edgard Santos (UFBA).

E-mail: cristiana.mercuri1225@gmail.com

Denise Vitale

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (1998) e Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (2004). Foi Visiting Scholar na Universidade de Columbia, Nova York (2001/2002) a Visiting Fellow no European University Institute (2015) e na Scuola Normale Superiore, Firenze (2015). É professora adjunta do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos (IHAC) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Inter-

nacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É pesquisadora do CNPq e do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo. Tem experiência nas áreas de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase em teoria política, teoria democrática, direitos humanos, meio ambiente, participação e controle social.

E-mail: denisevitale@gmail.com

Elsa Sousa Kraychete

É doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), desde 2005, com graduação e mestrado em economia, nesta mesma Universidade. É professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da UFBA, atuando nos cursos de Pós-Graduação em Relações Internacionais e Administração (NPGA). Foi coeditor científico do Caderno CRH entre 2006 a março de 2012 e editor científico entre esta data e setembro de 2016. É coordenadora do grupo de pesquisa Laboratório de Análise Política Mundial – LABMUNDO/UFBA. Desenvolve pesquisas de caráter interdisciplinar na área das ciências sociais aplicadas, com ênfase na temática do desenvolvimento, especialmente na análise da cooperação internacional para o desenvolvimento, e estudo de organizações internacionais.

E-mail: ekraychete@gmail.com

Mario Joaquim dos Santos Neto

É mestrando do programa de pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Bahia. Formado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2011). Tem experiência nas áreas de Direito e Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais. Tem interesse e desenvolve pesquisas sobre política de água, governança de bacias hidrográficas transfronteiriças, desenvolvimento sustentável, atores não-estatais, empresas e direitos humanos e estudos críticos da globalização.

E-mail: mario.joaquim.neto@gmail.com